

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**LUCILÉA FERREIRA LOPES GONÇALVES**

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS:**  
um estudo de caso no setor educacional em Cidelândia e São Pedro da Água  
Branca no Maranhão

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CURITIBA  
2010

**LUCILÉA FERREIRA LOPES GONÇALVES**

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS:**

um estudo de caso no setor educacional em Cidelândia e São Pedro da Água  
Branca no Maranhão

Dissertação apresentada Programa de Pós-  
Graduação em Geografia da Universidade  
Federal do Paraná para obtenção do título de  
Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho

CURITIBA

2010

Gonçalves, Luciléa Ferreira Lopes  
Emancipações municipais e aplicação de recursos  
públicos: um estudo de caso no setor educacional em Cinelândia e  
São Pedro da Água Branca no Maranhão / Luciléa Ferreira Lopes  
Gonçalves. – Curitiba, 2010.  
165 f.: il.

Orientador: Luis Lopes Diniz Filho  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor  
de Ciência da Terra, Programa de Pós-Graduação em  
Geografia.

1. Municipalização – Maranhão (MA). I. Diniz Filho, Luis  
Lopes. II. Título.

CDD 333.1

**LUCILÉA FERREIRA LOPES GONÇALVES**

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS:**

um estudo de caso no setor educacional em Cidelândia e São Pedro da Água

Branca no MA

Dissertação apresentada Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovada em     /     /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho** (Orientador)

Doutor em Geografia  
Universidade Federal do Paraná

---

**Prof. Dr. Adilar Antonio Cigolini**

Doutor em Geografia  
Universidade Federal do Paraná

---

**Prof. Dr. Gastão Octávio Franco da Luz**

Doutor em Educação  
Universidade Federal do Paraná

Aos meus pais Antonio e Laura, pelo amor incondicional.

Aos meus filhos Sarah, João Paulo e Marcos, razão da minha vida.

Ao meu marido Domingos, excepcional companheiro.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Antônio e Laura, aos irmãos João de Deus, Lucirene, João Carlos, Lucia Cristina, Roberto e Fernando, pelo apoio.

Aos meus filhos, Sarah, João Paulo e Marcos André, por toda a compreensão, incentivo e confiança que me permitiram seguir em frente.

Ao meu querido marido professor Domingos Bandeira, pela constante presença, críticas e sugestões, mas, sobretudo, pela sua capacidade de compreensão.

Ao professor doutor Luis Lopes Diniz Filho, pelas sugestões durante a orientação dessa pesquisa.

Ao professor doutor Adilar Cigolini, pelas contribuições durante a reelaboração do projeto e durante o exame de qualificação.

À minha irmã Lúcia Cristina, pela organização das normas técnicas, mais uma demonstração do seu amor e cuidado comigo.

À Cintia, minha companheira nas viagens a Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

À amiga professora doutora Sônia Nogueira, pelo companheirismo, leitura crítica e incentivos feitos com muito carinho.

Ao casal José Oliveira e Maria Eline, por serem meus mestres de vida.

Aos professores doutores Antônio Cordeiro Feitosa e José Ribamar Trovão, eternos mestres.

Ao professor mestre Antônio Roberto Coelho Serra, pela compreensão durante o afastamento do Núcleo de Educação a Distância.

Ao professor Luiz Carlos Araújo dos Santos, pelo companheirismo e incentivo.

Ao professor doutor João Claudino Tavares, pelas contribuições e disponibilidade do relatório e fotos da pesquisa de 1998.

A Claudenice Goulart, pela organização das imagens do trabalho.

À Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), por ter permitido a realização dessa pesquisa.

Aos companheiros, professores, equipe de direção e alunos do Centro de Estudos Superiores de Imperatriz (CESI-UEMA) e do Centro de Ensino Amaral Raposo, pelo incentivo e compreensão.

À Val, minha eterna companheira na organização das questões práticas da vida.

Aos professores, Israel e Carleane de Cidelândia e São Pedro da Água Branca pela ajuda na coleta dos dados.

À professora Elizabethe, diretora do Curso de Letras do CESI- UEMA pela organização da banca para realização da prova de suficiência em língua estrangeira.

À professora Rosirene Martins Lima, pelo apóio na época da seleção do mestrado.

Ao jornalista, escritor e pesquisador Adalberto Frankilim, pela disponibilidade de livros, artigos e pesquisas sobre o Maranhão.

Ao Zem, um exemplo de profissionalismo, amizade e presteza.

Aos professores doutores do Programa de Pós Graduação ( Mestrado e Doutorado) em Geografia da Universidade Federal do Paraná, pelo incentivo.

Aos colegas de mestrado, Lucileyde, Adnilson, Paulinha, José Aquino, Alessandra, Carol e Marcos, Mauro, Rafael Pietro, Marcelo, pela troca de experiências que permitiram compartilhar das mesmas incertezas.

À Patrícia Balisk, pela elaboração dos mapas.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho aborda a aplicação de recursos públicos no setor de educação nos municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca no Maranhão. Busca analisar as consequências na educação com as aplicações de recursos públicos após suas emancipações. Usamos o distrito de Petrolina que pertence ao município de Imperatriz como parâmetro comparativo dos efeitos das emancipações. Um breve resgate do processo de urbanização do Maranhão, bem como uma discussão sobre federalismo e descentralização de recursos públicos se fez necessário para o entendimento da temática emancipação. A análise da aplicação dos recursos públicos é organizada comparando dados de duas pesquisas de campo, uma realizada em 1998 e outra em 2008; a primeira reflete a realidade educacional de um município recém instalado e a segunda, a realidade de mais de dez anos de implantação dos municípios. Usamos três categorias: formação de professores, infra-estrutura educacional e alimentação escolar. Como resultado, constatamos que ocorreu significativa aplicação de recursos nas categorias selecionadas, o que permitiu melhoria da educação. Os dados das duas pesquisas apresentam essa realidade. Porém, nessas municipalidades foram constatadas práticas de desmando, inadequada administração e desvios de recursos da educação.

Palavras – chave: Município. Emancipação. Recursos Públicos. Educação



## ABSTRACT

This paper focuses on the application of public resources in the education sector in the municipalities of Cidelândia and São Pedro do White Water in Maranhão. It examines the consequences of the applications in education of public funds after their emancipations. We use the district of Petrolina that belongs to the municipality of Imperatriz as a parameter of the comparative effects of emancipation. A brief recovery of the urbanization process of Maranhão, as well as a discussion of federalism and decentralization of public funds was necessary to understand the theme emancipation. The analysis of the use of public resources is organized by comparing data from two field surveys, one conducted in 1998 and another in 2008; the first reflects the educational reality of a newly installed municipality and the second, the reality of more than ten years of implantation of municipalities. We use three categories: teacher education, educational infrastructure and school lunch. As a result, we found out that there was a significant investment of resources in the selected categories, leading to improved education. Data from two studies presented this reality. However, in these municipalities were found mismanagement practices, inadequate management and deviation of resources from education.

Key-words: Municipality. Emancipation. Public Resources. Education

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	Rede Urbana do Maranhão	36
Mapa 2	Correntes de povoamento de Maranhão	38
Tabela 1	Área – programa de Imperatriz população residente 1960	41
Mapa 3	Mesorregião do Maranhão	44
Mapa 4	Evolução da divisão territorial do município de Imperatriz	48
Quadro 1	Requerimentos apresentados à Câmara Municipal de Imperatriz no período de 1990-1996, para Cidelândia e São Pedro da Água Branca	55
Foto 1	Vista Parcial de Cidelândia	57
Quadro 2	Produção de arroz no município de Imperatriz	59
Foto 2	Vista Parcial de São Pedro da Água Branca	60
Foto 3	Vista Parcial de São Pedro da Água Branca	61
Quadro 3	Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo	77
Quadro 4	Cobertura e responsabilidade da educação básica no FUNDEB	85
Mapa 5	Localização da área objeto de estudo	88
Quadro 5	Formação acadêmica dos professores do município de Cidelândia – MA em 1988-2008	90
Quadro 6	Formação acadêmica dos professores de São Pedro da Água Branca - MA em 1998 e 2008	91
Quadro 7	Formação acadêmica dos professores de Petrolina Imperatriz- MA em 1998 e 2008	92
Quadro 8	Recursos recebidos por Cidelândia e São Pedro da Água Branca, provenientes do FUNDEF e FUNDEB no período de 1998 a 2008	97
Quadro 9	Convênios por Estado /Município. Período	97

	01/01/1996 a 25/07/2009- São Pedro da Água Branca	
Quadro 10	Convênios por Estado /Município. Período 01/01/1996 a 25/07/2009- Cidelândia	99
Gráfico 1	Matrículas rede estadual de ensino, Cidelândia-MA	100
Gráfico 2	Matrículas rede municipal de ensino de Cidelândia-MA	101
Gráfico 3	Matrículas rede estadual de ensino, São Pedro da Água Branca	102
Gráfico 4	Matrícula rede municipal de ensino em São Pedro da Água Branca	103
Foto 4	Vista parcial do Farol da Educação, Ginásio Esportivo e quadra de esportes do Complexo de Educação C	109
Quadro 11	Quantificação da infraestrutura educacional de Cidelândia	110
Quadro 12	Saneamento escolar em Cidelândia	110
Foto 5	Laboratório de informática J	112
Quadro 13	Quantificação da infraestrutura educacional de São Pedro da Água Branca	113
Quadro 14	Saneamento escolar São Pedro da Água Branca	113
Foto 6	Bebedouro da escola Henrique de J em São Pedro da Água Branca	114
Foto 7	Bebedouro da escola Henrique de J São Pedro da Água Branca	114
Foto 8	Escola Municipal Juscelino Kubitschek	115
Foto 9	Escola Municipal Juscelino Kubitschek	116
Foto 10	Escola Municipal Juscelino Kubitschek	117
Foto 11	Escola C	118
Foto 12	Escola C	118

## LISTA DE SIGLAS

BASA	– Banco da Amazônia S.A 21
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
CACS	– Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	– Conselho de Alimentação Escolar
CAEMA	– Companhia de Água e Esgoto do Maranhão
CCC	– Comissão das Classes de Cidelândia
CESA	– Centro de Estudos Superiores de Açailândia
CEDIN	– Centro de Documentação e Informação
CESI	– Centro de Estudos Superiores de Imperatriz
CELMAR	– Celulose do Maranhão S.A
CIDA	– Companhia Industrial da Amazônia
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
COEDI	– Coordenação Geral de Educação Infantil
CGU	– Controladoria Geral da União
CVRD	– Companhia Vale do Rio Doce
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	– Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNASA	– Fundação Nacional de Saúde
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GETAT	– Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins
GPC	– Grande Programa Carajás
IBAM	– Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços

IDH-M	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	– Instituto de Educação Superior
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica aplicada
LDB	– Lei de Diretrizes e Base da Educação
LSE	– Levantamento da Situação Escolar
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
NEAD	– Núcleo de Educação a Distância
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PEA	– População Economicamente Ativa
PMFE	– Padrões Mínimos de Funcionamento Escolar
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQD	– Programa de Qualificação de Docente
PROCAD	– Programa de Capacitação de Docente
PRODIAT	– Projeto de Desenvolvimento Integrado do Araguaia – Tocantins
SEB	– Secretaria de Educação Básica
SEEDUC	– Secretaria Estadual de Educação
SINEST	– Supervisão de Informação e Estatística
SSR	– Serviço Social Rural
SUDAM	– Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE	– Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCU	– Tribunal de Contas da União
UEMA	– Universidade Estadual do Maranhão
UEMANET	– Núcleo de Tecnologias para Educação
UFMA	– Universidade Federal do Maranhão
UNDINE	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2</b>	<b>ABORDAGENS DO MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO NO BRASIL</b> .....	21
2.1	Território e município .....	21
<b>3</b>	<b>EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO MARANHÃO</b> .....	30
3.1	Elementos da urbanização no Maranhão, com ênfase em Imperatriz...	30
3.2	Considerações das Emancipações Municipais no Maranhão .....	45
3.3	Formação do Município de Cidelândia .....	56
3.4	Formação do Município de São Pedro da Água Branca.....	58
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS</b> .....	62
4.1	Federalismo e descentralização .....	62
4.2	Descentralização dos recursos para a educação pública no Brasil .....	73
4.3	Municipalização da educação .....	80
<b>5</b>	<b>APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO EM CIDELÂNDIA E SÃO PEDRO DA ÁGUA BRANCA E O DISTRITO DE PETROLINA NO MARANHÃO</b> .....	86
5.1	Análise de dados referente à capacitação profissional em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina (Imperatriz).....	89
5.2	Análise de dados referente à infraestrutura das escolas em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina (Imperatriz).....	108
5.2.1	Condições da infraestrutura das escolas de Cidelândia em 1998 e 2008 ...	108
5.2.2	Condições da infraestrutura das escolas de São Pedro da Água Branca 1998 e 2008 .....	111
5.2.3	Condições da infraestrutura da escola do distrito de Petrolina-Imperatriz ..	115
5.3	Análise dos dados referente à alimentação escolar em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina com base nas pesquisas de 1998 e 2008 .....	117
5.3.1	Características da categoria Alimentação escolar em Cidelândia.....	117
5.3.2	Características da Alimentação escolar em São Pedro da Água Branca....	122
5.3.3	Características da Alimentação escolar no distrito de Petrolina.....	120
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	126
	REFERÊNCIAS .....	131
	APÊNDICES .....	138
	ANEXOS.....	151

## 1 INTRODUÇÃO

A presente investigação tem como objetivo analisar a aplicação de recursos públicos no setor educacional em Cidelândia e São Pedro da Água Branca no Maranhão, após o período de suas criações em 1994 e instalações em 1996, quando ocorreu um significativo número de emancipações em todo o Estado. O trabalho insere-se na Linha de Pesquisa Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional do Programa de Pós Graduação em Geografia, Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Paraná.

A reflexão sobre as causas e consequências das emancipações no Brasil no meio acadêmico se faz necessária, uma vez que esse processo recente é resultante do movimento de redemocratização do país que causou sensível mudança nas responsabilidades dos entes federados, além de ter redefinido o papel do município na federação. Questionar, pois, sobre a aplicação de recursos públicos na educação em Cidelândia e São Pedro da Água Branca, nos direciona a definir o problema dessa pesquisa: existe influência na organização do setor educacional de Cidelândia e São Pedro da Água Branca com a aplicação de recursos públicos a partir de suas emancipações e que contribuem para a organização da educação do Maranhão?

O critério para escolha desses municípios se baseou na distância territorial entre cada um deles e Imperatriz (município-mãe), sendo um mais próximo, no caso Cidelândia que está a 72 km de Imperatriz e outro mais distante, no caso São Pedro da Água Branca que está a 150 km de Imperatriz. A distância territorial foi um dos argumentos utilizados em São Pedro da Água Branca no processo de emancipação; outro critério é a presença de impactos nessa Microrregião<sup>1</sup> dos planos de desenvolvimento para a Amazônia Oriental, uma situação bem particular de Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

Apesar de os municípios de Governador Edson Lobão, Davinópolis, São Francisco do Brejão e Vila Nova dos Martírios (municípios que também foram

---

<sup>1</sup> Divisão instituída pelo IBGE ( 1991) na qual o estado do Maranhão foi dividido em 05 Mesorregiões e 21 Microrregiões. A Microrregião de Imperatriz compõe-se dos seguintes municípios: Açailândia, Amarante do Maranhão, Buritirana, Cidelândia, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Imperatriz, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Lajeado Novo, Montes Altos, Ribamar Fiquene, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Senador La Roque e Vila Nova dos Martírios.

emancipados a partir de Imperatriz), localizarem-se na mesma Mesorregião, Cidelândia e São Pedro da Água Branca, situam-se em uma área dessa Mesorregião que sofreu impactos diretos dos planos de desenvolvimento para a Amazônia Oriental<sup>2</sup>.

Assim sendo, a opção pelo estudo da aplicação de recursos públicos no setor de educação em Cidelândia e São Pedro da Água Branca busca analisar as causas e consequências desses espaços, pois, ao se tornarem unidades jurídicas, passaram a receber verbas públicas dos governos estadual e federal que contribuíram para o atendimento de demandas nesses novos municípios.

Em termos de ilustração, situamos que Imperatriz continuou atendendo em diversos setores, mesmo que às vezes em situações precárias as novas municipalidades. No setor de educação, a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) atendia por meio do Centro de Estudos Superiores de Educação (CESI) com o Programa de Capacitação de Docentes (PROCAD) e Programa de Qualificação de Docentes (PQD) a formação de professores. A rede particular com os institutos de educação, também atuou como parceira das secretarias de educação na formação dos professores.

Assim, a análise das aplicações de recursos públicos na educação nos municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca torna-se relevante, uma vez que a realidade apresenta como financiador da educação o setor público, o que torna necessário uma avaliação do uso desses recursos.

O fomento à pesquisa tem sido imprescindível no que se refere tanto às condições educacionais no Brasil, quanto às emancipações municipais e, nesse sentido, essa pesquisa buscará organizar um estudo que preencha a carência de estudos específicos sobre as causas e consequências das emancipações na organização interna de dois municípios maranhenses.

Enfatizamos a necessidade de trabalhos que apresentem interpretações da realidade dos municípios emancipados no Maranhão, baseados em princípios teórico – metodológicos, que auxiliem no entendimento por parte de estudiosos e de leitores dessa temática.

---

<sup>2</sup> Nos anos 60, com financiamentos concedidos pela SUDAM, foi instalada a Companhia Industrial da Amazônia (CIDA); nos anos 80 a estrada de ferro Carajás que se estende de Carajás (PA) ao Porto da Madeira (MA), pertencente à Companhia Vale do Rio Doce (atual VALE) e nos anos 90 o projeto CELMAR.



O que observamos em nossas práticas profissionais, era que as turmas de alguns projetos da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), possuíam uma significativa quantidade de alunos dos municípios que tinham se emancipado a partir de Imperatriz. As observações ocorreram, sobretudo, quando desenvolvemos trabalhos tanto de coordenação como de professora junto ao PROCAD e PQD da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) de forma mais específica, com o curso de Geografia no período de 1996 a 2000, bem como com a coordenação do Núcleo de Educação a Distância no período de 2002 a 2007 da mesma Universidade.

Era de nosso conhecimento que os referidos projetos eram financiados em parte por convênios entre as prefeituras por meio das secretarias de educação e as fundações que dão sustentação à UEMA.

Em conversas informais com os alunos-professores, os referidos afirmavam que a qualificação dos docentes e realização de concursos estava sendo realizado em correspondência com o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) permitindo aos municípios atender necessidades do setor da educação, tais como realização de concursos e qualificação de professores. Essas informações provocaram questionamentos sobre a realidade educacional e de outros setores. O conhecimento prévio da realidade educacional, no entanto, justificou a escolha do setor educacional.

As indagações, sobre esses municípios especificamente, são justificados também a partir do conhecimento anterior que tínhamos da microrregião de Imperatriz, obtidos com a participação na elaboração do diagnóstico e monitoramento sócio-econômico de localidades influenciadas direta ou indiretamente pela atuação da empresa de reflorestamento Celulose do Maranhão S. A (CELMAR), realizado em 1998, na condição de supervisora de campo. Cidelândia e São Pedro da Água Branca eram duas dessas localidades. Na época (1998), após um ano de instalação e cinco de funcionamento da CELMAR, o diagnóstico apontou uma forte presença da empresa na mudança de uso da terra dos municípios<sup>3</sup>, nas emigrações e na melhoria do sistema viário. No que se refere às interferências nas condições socioeconômicas, no entanto, a presença da empresa em pouco tinha

---

<sup>3</sup> Aqui a palavra município refere-se a “um recorte espacial institucionalizado..que, revela em escala reduzida, comportamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais na sociedade nacional”. (CASTRO, 2005, p.134).

influenciado em algum tipo de melhoria, as mudanças mais diretas, no espaço dos municípios, relacionavam-se às necessidades de funcionamento das atividades da referida empresa.

Justificamos nossa prática investigativa com um estudo de caso, pela possibilidade que esse procedimento permite estudar o fenômeno sob vários ângulos, como o das emancipações municipais que possuem uma grande variedade de fatores. Assim sendo, estudamos o fenômeno de forma contextualizada com a utilização de fontes primárias e secundárias sobre descentralização, federalismo, emancipações, urbanização do Maranhão, municipalização da educação e os temas referentes aos insumos escolares.

O trabalho envolve os procedimentos da pesquisa qualitativa: entrevistas, análise de documentos e aplicação de questionários. Procura responder à questão embutida na problemática, discutindo a questão da emancipação com aplicações de recursos públicos, buscando nessas realidades empíricas elementos que apresentem consequências de suas emancipações no setor educacional.

A análise como compreendemos constitui um processo de busca de conhecimento da realidade. Dessa forma, não se pode prescindir de um exame na organização de municípios emancipados no Maranhão, pois, apesar do intenso processo de compartimentação territorial dos anos de 1990, justificados por fatores diversos, é este um Estado possuidor de baixos índices de desenvolvimento humano.

Nesse sentido, para atenderem aos objetivos mais específicos do trabalho, buscou-se para a pesquisa dados referentes aos recursos públicos destinados à educação nesses municípios em órgãos oficiais como INEP, TCU, MEC, IPEA, IBGE, Portal da transparência a fim de melhor identificarmos e quantificarmos tais recursos.

Considerando a necessidade de respostas para a questão central do trabalho, estabelecemos alguns parâmetros comparativos entre os municípios emancipados e um Distrito (Petrolina) que ainda pertence ao município de Imperatriz.

A justificativa para o uso do distrito de Petrolina<sup>4</sup> deve-se ao fato do mesmo estar entre as localidades pesquisadas em 1998, pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por meio do departamento de Economia, em parceria com a UEMA sob encomenda da empresa CELMAR (conforme já mencionado). Tal pesquisa tinha como objetivo obter um diagnóstico acerca do impacto nas áreas de influências do projeto CELMAR, também inclui Cidelândia e São Pedro da Água Branca. O diagnóstico de 1998 considerou aspectos econômicos, sociais, políticos, demográficos, antropológicos, culturais, de saúde e ecológicos. O uso dos dados de 1998 permitiu uma comparação com os de 2008.

Em uma observação mais detalhada sobre a empresa CELMAR<sup>5</sup>, esclarecemos que o mesmo foi implantado no início dos anos de 1990 e que na época das emancipações funcionava plenamente nessa microrregião. O projeto CELMAR, previa a criação de milhares de empregos diretos e indiretos em três fases de implantação: aquisição de terras, plantio de eucalipto e construção de fábrica de celulose. Apenas as duas primeiras foram desenvolvidas, devido à venda da CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), maior acionista do projeto, que também tinha a RESIPAR S.A e a japonesa Nissoho Iwai Corporation como acionistas. Atualmente as áreas de eucalipto estão sendo usadas para produção de carvão que alimentam os fornos de indústrias siderúrgicas no Pará e Maranhão.

Outro parâmetro comparativo adotado na busca por elementos que explicasse as consequências das emancipações, em Cidelândia e São Pedro da Água Branca no setor educacional, foi buscar dados referentes às solicitações (requerimentos) do poder legislativo, quando esses municípios ainda eram distritos de Imperatriz, na Câmara Municipal de Imperatriz.

Os procedimentos por nós utilizados para a análise dos dados coletados com os questionários e entrevistas foi a escolha de três categorias: formação profissional, estrutura física das escolas e alimentação escolar. Assim, após

---

<sup>4</sup> O distrito de Petrolina está localizado na zona rural do Município de Imperatriz, distante 50 km do centro da cidade de Imperatriz. O acesso é feito pela estrada do arroz, sem pavimentação. Possui uma população de 879 habitantes, distribuída em 233 prédios residenciais na estimativa do IBGE/2009, correspondendo a 6,4% da população rural de Imperatriz que segundo o referido instituto é de 13.708 habitantes.

<sup>5</sup> Este projeto era uma continuação do Grande Programa Carajás (GPC) que previa atrair investimentos para a Amazônia Oriental relativos à agricultura, ao reflorestamento, à pecuária e ao setor minero-metalúrgico e industrializar esse território.

comparação entre os dados das pesquisas de 1998 e 2008, organizamos uma análise a partir de referências bibliográficas, e das bases legais sobre as categorias escolhidas.

Os objetivos específicos tratam de:

- Identificar e quantificar os recursos aplicados na educação em Cidelândia e São Pedro da Água Branca;
- Descrever o processo de emancipação de Cidelândia e São Pedro da Água Branca;
- Verificar, de acordo com as categorias selecionadas, consequências das emancipações no setor educacional de Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

Abordaremos para o desenvolvimento desse trabalho considerações sobre emancipações que envolvem conceitos de território, o regime político brasileiro, bem como urbanização no Maranhão. Além disso, trataremos das condições do ensino em Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

Os quatro capítulos que constituem o trabalho estão assim organizados:

No primeiro, apresentamos as discussões teóricas sobre território em Geografia, bem como as relações entre território e emancipações.

No segundo, discutimos elementos do processo de urbanização no Maranhão em ênfase à Amazônia Oriental e Imperatriz, bem como aspectos da formação dos Municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

No terceiro, focalizamos o processo de descentralização de recursos públicos voltados para a educação no Brasil, apresentando como dentro desse processo ocorreu a municipalização da educação.

No quarto, apresentamos os resultados das pesquisas sobre as condições da educação nos municípios estudados, passando às análises, por meio das categorias mencionadas anteriormente.

## 2 ABORDAGENS DO MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO NO BRASIL

O debate que envolve território e município nesse trabalho busca apresentar, inicialmente, as principais contribuições conceituais de diferentes autores sobre território. Num segundo momento, aborda a institucionalização do município para a compreensão e relevância que esse ente desempenha na Federação brasileira.

### 2.1 Território e município

Nesse trabalho, o debate sobre município envolve seu caráter jurídico-político, ou seja, um território jurídico com capacidade civil [(que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações, IBAM (2009)]. Esse caráter jurídico político do município nos remete ao conceito de território em Geografia que, nas últimas décadas, está na pauta dos diferentes ramos dessa ciência, causando “divergências e confusões”, de acordo com Souza (2009, p.57) <sup>6</sup>.

Dado ao intenso uso do conceito de território nas produções acadêmicas em Geografia e outras ciências sociais, principalmente nos anos de 1990, alguns autores têm questionado se toda essa relevância se trata apenas de mais um modismo.

Acompanhando as discussões sobre território em Geografia, observamos que as mesmas evidenciam desde o caráter etimológico, de orientação biológica e filosófica do termo, bem como admitem associar a noção de poder ao território, além de não concebê-lo unicamente como um limite político-administrativo.

De um modo geral, as contribuições dos geógrafos sobre território, nesse século, apresentam a retomada do conceito a partir da segunda metade do século XX, relacionando o *status* atual do referido conceito às mudanças no pensamento da ciência Geográfica. Saquet e Spósito (2009, p. 14) agregam diferentes

---

<sup>6</sup> Em trabalho intitulado “TERRITÓRIO ‘ DA DIVERGÊNCIA (E DA CONFUSÃO): EM TORNO DAS IMPRECISAS FRONTEIRAS DE UM CONCEITO FUNDAMENTAL”, o autor procura “desfazer mal-entendidos” acerca do seu trabalho publicado em 1995.

abordagens sobre território a partir das contribuições de estudos dos diferentes ramos da Geografia e afirmam:

Isso revela-nos claramente a existência de diferentes perspectivas epistemológicas de abordagens, concepções e geografias que se constituem a partir das escolhas filosóficas, ontológicas e políticas dos autores e grupos de estudos, caracterizando um momento-período de expansão e diversificação da geografia no Brasil.

Outro aspecto observado nos textos sobre território é a grande quantidade de autores nos quais se apóiam os geógrafos das academias brasileiras. Saquet (2007, p.13-14) apresenta uma extensa nomenclatura de autores que contribuíram nas décadas de 50/60, 70/80 e anos de 1990.

Senti necessidade de produzir uma interpretação sobre diferentes abordagens e concepções do conceito de território na geografia, evidenciando estudos desta e outras ciências sociais, em virtude do caráter interdisciplinar da temática e dos desafios impostos pela complexidade da vida cotidiana.

Os estudos, de um modo geral, possuem como marco teórico as ideias de Ratzel “que efetua uma abordagem geopolítica, entendendo o território como área de recursos naturais”, conforme análise sobre Ratzel feita por Saquet (2007, p. 30). Assim como, “um discurso sobre território essencialmente fixado no referencial político do Estado”, conforme análise feita por Souza (2007, p. 85). Além disso, as discussões de território no Brasil estão em consonância com as contribuições Raffestin. (1993) em *Por uma Geografia do Poder*.

Raffestin (1993, p. 143) evidencia que o conceito de território tem caráter político, uma ênfase político-administrativo pautada no uso inicial do espaço para produzir território. Nas palavras do autor:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), a ator “territorializa” o espaço.

Sobre esse entendimento, Lefebvre (1978, p. 259 apud RAFFESTIN, 1993, p. 144) expõe: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas.”

Nessa perspectiva, para Raffestin (1993, p.144) o território é “um espaço onde se projetou um trabalho seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si”.

Ao discutir sobre espaço e território, Raffestin (1993, p.144) admite que para “um marxista, o espaço não tem valor de troca, mas somente valor de uso, uma utilidade. O espaço é, portanto anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é [...] como se fosse uma matéria-prima no qual o território se apóia.”. Observa que esse processo se dá com relações e ações que envolvem poder. Evidencia, assim, o uso de todo um aparato estrutural e ideológico formado pelo Estado, empresas e pelo indivíduo, desde a infraestrutura até as relações de trabalho, conforme afirmação:

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que “produzem” o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações para as quais o sistema precedente constitui um conjunto de fatores favoráveis e limitantes. O mesmo acontece com um indivíduo que constrói uma casa [...]. Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem “territórios”. (RAFFESTIN, 1993, p. 152)

Löwen Sahr e Sahr (2009, p. 147) apontam a obra de Raffestin (1993) como influenciadora da “objetivação do espaço” na discussão do conceito de território no Brasil. Acrescentam, ainda, que essa obra contribuiu significativamente nos trabalhos de Moraes (2000), Souza (2000, 2004) e Haesbaert (2004). Afirmam que “sempre quando estes valorizam o ‘território’, desvalorizam epistemologicamente o ‘espaço’”.

Na Geografia, a distinção entre espaço e território faz parte da formação conceitual do território. Santos (2000, p.26), ao ser questionado sobre a diferenciação entre espaço, território e lugar, considerou desnecessário priorizar o espaço ou o território, observou que essa discussão não contribui para um debate substantivo, pois o importante é falar de “território usado, de modo a incluir todos os atores”. Conclui que: “O importante é saber que a sociedade exerce permanentemente um diálogo com o território usado, e que esse diálogo inclui as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu movimento atual”.

Santos (2007, p. 13) define que “território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si”. Acrescenta que território usado “é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence”. Considera ainda que é o território usado a categoria de análise e não o território em si.

O debate em Santos (2001, p. 80) sobre globalização, ressalta que o território usado deve ser estudado sobre a óptica das novas tecnologias, dos agentes hegemônicos e dos hegemonzados. Atenta que, com as novas lógicas impostas com a globalização, os territórios tendem a uma compartimentação generalizada “onde se chocam o movimento geral da sociedade planetária e o movimento particular de cada fração, regional ou local, da sociedade nacional”.

Nesse sentido, esclarece Santos (2001, p. 80) que a não-passividade do território

[...] produz uma esquizofrenia, já que os lugares escolhidos acolhem e beneficiam os vetores da racionalidade dominante, mas também permitem a emergência de outras formas de vida. Essa esquizofrenia do território e do lugar tem um papel ativo na formação da consciência

As interpretações do referido autor, sobre território a partir da globalização, contribuem para um entendimento de que o território e também o lugar criam ordem e contra-ordem aos vetores da globalização em função das contradições desse processo.

Souza (2007, p.93) apresenta o território como uma abordagem política e cultural. Chamou de “caráter cíclico” para o uso alternado de espaços nas grandes cidades modernas, utiliza como exemplo para esse caráter cíclico os espaços da prostituição. Além de apresentar a existência e a sobreposição de diferentes territórios em um mesmo espaço físico. Ao refletir sobre as organizações criminosas no Rio de Janeiro, afirma a necessidade de “se constituir uma ponte conceitual entre território e rede”; nessas abordagens apresenta o território contínuo e território descontínuo.

Em relação ao conceito de território nos estudos de Haesbaert (2004, p. 40), destacamos sua análise com diferentes enfoques, nos quais agrupa em três vertentes:



[...] jurídico-política: a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, muitas vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado; cultural ou simbólico-cultural: aquela que prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; econômica : menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo. (HAESBAERT, 2004, p. 40).

Em relação ao conceito de território, Haesbaert (2004, p. 40) faz ainda referência à interpretação natural (ista) “mais antiga e pouco veiculada hoje nas Ciências Sociais, que se utiliza de uma noção de território com base nas relações entre sociedade e natureza, especialmente no que se refere ao comportamento “natural” dos homens em relação ao seu ambiente físico”.

Haesbaert, (2004, p. 96), apesar de considerar o território num sentido amplo, multidimensional e multiescalar, não menospreza as especificidades geohistóricas, sua diferenciação de acordo com os contextos históricos e geográficos em que é produzido.

Após análise de estudiosos acerca do conceito de território, Löwen Sahr e Sahr (2009, p. 148), constata, “até aqui, que o atual foco do conceito do ‘território’ no Brasil é ainda aprisionado a uma perspectiva materialista, que se elabora a custos de uma simplificação do conceito do ‘espaço’”.

Atendendo ao tema proposto, território e município, situamos nossas discussões no entendimento de território, com as idéias de Gottmann (1973/2005) (*apud* SAQUET, 2007; p 27) de que o território “serve de abrigo, como forma de segurança e, serve como um *trampolim* para oportunidade”. E de Gottmann (1973, *apud* CIGOLINI, 2009, p. 25) que considera “a construção conceitual de Gottmann, embora tenha tido como referência a escala do Estado-Nação, território se funda sob o conceito de soberania, não vincula o espaço político a uma única escala ou ator, o Estado.”

Na discussão de território como segurança e oportunidade, Cigolini, (2009, p. 22) observa que essas funções exigem que:

a organização das relações internas e externas do território, geram um elemento de *conflito*: a busca da segurança pode ser antagônica ao anseio por maiores oportunidades.” A primeira revelaria a busca de um isolamento

relativo e a segunda um grau de interdependência com o exterior. (CIGOLINI, 2009, p. 22)

Corroborando com essa temática, Muscarà, (2009, p. 55) esclarece:

E se hoje, o funcionamento da organização internacional encontra-se não somente com a compartimentação do mundo e os seus particularismos, mas com os limites da sua própria concepção inicial, é verdade o que Gottmann afirmou no *The significance of Territory*, quando relaciona o modelo platônico e o modelo alexandrino com diversas atitudes psicológicas das comunidades que, às vezes, lêem o território *como fonte de refúgio e segurança ou como trampolim para as oportunidades*. Assim, as oscilações históricas no predomínio dos dois paradigmas exercitam um efeito no território em termos de fechamento a abertura mediante o reforço ou a fragilização das fronteiras.

Bastante oportunas são as contribuições de Gottmann (*apud* CIGOLINI, 2009, p. 24) sobre o novo processo de ressignificação do território, em função do “falecimento da função de abrigo’ que o território proporcionava, pois as novas relações entre os estados questionaram o tipo de segurança e privacidade que a soberania territorial assegurava”

Cigolini (2009, p. 24), observa que mesmo que esse fato restringisse a eficiência da soberania como garantia de segurança, a soberania, mesmo que insuficiente, ainda é garantia de segurança e oportunidade. E mesmo com a ressignificação, o território continuaria sendo a base para qualquer exercício de soberania.

Assim, no resgate da trajetória do conceito de território de Gottmann, *apud* Cigolini (2009, p. 25), atenta que do ponto de vista interno e externo, o território expressa a possibilidade da organização política, permitindo certo nível de autonomia do grupo e a inserção no sistema de relações interestatais.

Nesse contexto situamos o município, território político-administrativa resultante da dinâmica sócio-econômica da sociedade que conforme Castro (2009, p. 1)

[...] é um recorte carregado de valor e de conteúdo e de conteúdo material e imaterial, fruto da sua territorialidade que não pode ser ignorada. Desse modo, as transformações e a dinâmica do espaço brasileiro são vivenciadas nas sociedades locais e afetam ações políticas neste nível, sejam as reivindicações de novos municípios ou aquelas de maior participação e controle da gestão local. Neste sentido, o município pode ser tomado como recurso a mais para aumentar o conhecimento e a compreensão do país.

Como unidade político-administrativa, o município apresenta-se como espaço cheio de conteúdo a ser observado, pois essa unidade federativa tem sido resultante de partições de poder público, econômico e social. Na Geografia, autores como Iná Elias de Castro chama a atenção para a importância do município e quando discute sobre *Estado e território no Brasil contemporâneo*, afirma:

[...] aproveito o tema para fazer uma introdução ao debate sobre o município no Brasil e as possibilidades que ele apresenta, como menor recorte federativo e mais próximo do cidadão, de constituir uma problemática clara como objeto de reflexão e de pesquisa na Geografia. (CASTRO, 2005, p.163-164).

Tendo em vista que trataremos o município nesse trabalho como um fato dado, tomaremos como marco para situá-lo na Federação brasileira, a atual Constituição promulgada em 1988.

Assim, o município que segundo o dicionário da Língua Portuguesa Larousse (2001) é: 1.Circunscrição territorial e administrativa em que é dividido um Estado, governada por um prefeito e uma Câmara de Vereadores. 2. O conjunto dos munícipes, [...].

O Município é na República Federativa do Brasil, um ente federado, ou seja, está integrado na organização político - administrativa do sistema constitucional brasileiro, com autonomia para legislar em diversos temas, como bem consta nos artigos 1º e 18º, conforme citação respectiva: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”; “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Nessa Constituição, o município obteve também ampliação de responsabilidades, conquistas em receitas tributárias art. 158º e 159º, além de outras atribuições, conforme constatado no artigo 23º, que versa sobre competências como a constante no § V “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”; artigo 29º-A, sobre controle de despesas. Também conquistou o direito à elaboração de Lei Orgânica Própria (artigo 29º) e eleições

para sua administração formada pelo executivo (prefeito) e Câmara Municipal (vereadores).

Vários trabalhos foram escritos relatando a função do Município na Federação brasileira a partir da Constituição de 1988, dentre os quais destacamos Tomio (2009, p.104), que atenta para a peculiaridade do Município no Brasil, conforme exposição:

[...] somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os ao status de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. Esta situação peculiar não é identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. No caso brasileiro, o último arranjo institucional gerou uma federação com três níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania: a União, os estados (e o distrito Federal) e os municípios. (TOMIO, 2002, p.104).

Também o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ao expor sobre o conceito jurídico de Município expõe,

[...] os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo acional, como um de seus níveis e Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse (IBAM, 2009).

Numa análise acurada sobre o atual papel do Município na organização política do Brasil, autores como Iná de Castro (2005) têm contribuído com a discussão da importância desse ente federado, admitindo que

[...] a escala municipal é, portanto significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão. (CASTRO, 2005, p.134).

A referida autora também chama a atenção para a necessidade da inversão do debate sobre o município, ou seja, abandonar o caráter estatístico para um caráter mais analítico:

É preciso, portanto, inverter alguns termos da equação do debate atual sobre o município a acrescentar outros. Ele tem sido percebido preferencialmente como o recorte espacial da informação estatística, e o

recorte é útil para as análises setorializadas da atividade econômica, das finanças e da sociedade. Porém, estas informações pouco revelam sobre o próprio município como objeto de conhecimento e como um resultado possível das próprias condições diferenciadas das sociedades regionais e locais do país [...]. Um novo olhar permitirá perceber melhor, através do município, tanto as diferenças territoriais e sociais no país como algumas das suas causas, obscurecidas em um debate que teima em não ver o espaço mais banal e mais fundamental da nossa sociedade. (CASTRO, 2005, p.136-137).

Um olhar mais apurado em Cidelândia e São Pedro da Água Branca faz com que percebamos diversas marcas de que esses espaços constituem-se em Municípios. A paisagem constituída por prédios oficiais, com o brasão do município, o fardamento escolar, entre outros elementos formam essas marcas. Contudo, o simples olhar na paisagem desses espaços não desvenda a realidade na sua totalidade. Por essa razão, é imprescindível compreender os processos econômicos, sociais e políticos que impulsionaram e impulsionam o movimento interno desses referidos.

Assim, a discussão sobre o setor educacional dos municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca expõe sobre uma realidade em municípios já criados e instalados. Portanto, apesar de elencarmos considerações sobre as causas das emancipações, muito mais significativas são as considerações sobre as consequências das emancipações, nesse caso, na educação.

### **3 REALIDADES DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO MARANHÃO**

Este capítulo aborda as principais causas do processo de emancipação no Maranhão, particularmente na Microrregião de Imperatriz, espaço que sofreu o maior impacto desse processo nos anos de 1990, sendo esse também o período no qual as discussões sobre as emancipações nesse trabalho se concentram. Para uma melhor compreensão do referido processo, na primeira parte do capítulo a discussão se dá sobre a urbanização da Amazônia Oriental e que influenciou a urbanização do Maranhão. Apresentamos também, a formação dos Municípios de Cidelândia e São Pedro e na segunda parte apresentamos as principais causas das emancipações no Estado, bem como alguns apontamentos das emancipações específicas de Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

#### **3.1 Elementos da urbanização no Maranhão, com ênfase em Imperatriz**

O texto que segue fará uma breve contextualização de aspectos que influenciaram na urbanização do Maranhão e mesorregião oeste do Estado. Essa mesorregião se encontra dentro da Amazônia Oriental, espaço onde estão localizados os municípios de Imperatriz, Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

Desde que a indústria têxtil no Maranhão, que se encontrava voltada para o exterior, entrou em decadência, no período que vai do final século XIX até meados do século XX devido a falta de atualização técnica, penetração de tecidos mais competitivos oriundos de São Paulo e a falta de apoio do Governo Federal, entre outros motivos, ficou reservado a esse Estado o mesmo papel dado aos estados nordestinos: produtor de bens primários de baixa qualidade e de baixos custos que davam sustentação à força de trabalho. Esse modelo econômico vai orientar por várias décadas o surgimento dos núcleos urbanos do Estado.

Com o declínio da indústria, o extrativismo vegetal e a agricultura de subsistência passam a comandar a economia maranhense. Esse contexto não favorece a urbanização que se mantém lenta e constituída por pequenas cidades

que funcionam como centro de comercialização e consumo das áreas circunvizinhas.

Esse padrão de organização urbana, da primeira metade do séc. XX caracterizava um estado agrário receptor de migrantes nordestinos fugitivos da seca que se tornaram posseiros nos vales dos rios Itapecuru, Mearim e Pindaré. Trabalhavam em terras devolutas sem preocupação essencial com a propriedade da terra. A vinda desses migrantes para o Maranhão foi facilitada pelos governantes dos estados de origem. Sobre tal acontecimento, Canedo (1993, p. 62) expõe:

As instituições governamentais dos Estados assolados pela seca facilitavam tal situação oferecendo passagens gratuitas nas vias férreas e navios, por serem essas vias as mais utilizadas no período. A via férrea, por estar instalada ao longo do vale do Itapecuru, os migrantes que a utilizavam iam saltando nas diversas áreas [...]. Outras levas seguiam para a região de oeste em direção aos vales férteis do Mearim e Pindaré.

Referindo-se também a esse período, Tsuji (2007, p.58) afirma:

Na virada do século começa, então, um período que se estende até 1980, onde a economia maranhense virtualmente se estagna e permanece nesse mesmo estado até o início da década de 80, apesar da produção do arroz em níveis significativos, e o surgimento do coco babaçu como produto importante.

Na tentativa de orientar o uso da terra e atender às necessidades do homem do campo, foi criado no Maranhão por meio da lei de nº 2.163, de 23 de setembro de 1955, o Serviço Social Rural- SSR. Essa lei, no entanto, devido a desmandos, não surtiu efeito. Canedo (1993, p. 62) acrescenta que, nesse período, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), introduziu diretrizes na forma de ocupação das terras maranhenses, com o I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (1961-1963) e o Projeto de Povoamento do Maranhão.

Canedo (1993, p. 62) observa que o projeto da SUDENE “visava apenas, diminuir a pressão populacional dos estados mais agravados pela seca, como Pernambuco (sede da SUDENE) e Ceará, canalizando para as terras do Maranhão pequenos produtores agrícolas”. Quanto às qualidades desses migrantes, observa:

Tal transferência recaiu em população paupérrima que nada tinha a oferecer e sendo pobre, não só do ponto de vista intelectual e moral, voltada para uma agricultura de subsistência com técnicas mais atrasadas do que as da população do Maranhão, agressivos e ansiosos por um pedaço de terra. Vieram introduzir a insegurança à população maranhense.

Apesar de num primeiro momento a citação apresentar um caráter preconceituoso, convém esclarecer que, de um modo geral, a terra maranhense no que se refere ao migrante foi apropriada por três tipos básicos: o sem posses e com baixíssimo nível técnico; o de posses já com técnicas agrícolas, oriundos do Sul do Brasil e as empresas capitalistas com apoio de políticos e assegurados pelas instituições estaduais e federais.

Concordando com essas discussões, Tsuji, (2007, 58) caracteriza a agricultura como sendo constituída pela cultura do arroz, mandioca, milho e feijão com a utilização de métodos primitivos, dependente das condições climáticas e com baixa produtividade. A propriedade das terras concentrada, fazendo subsistir comportamentos de cultura coronelista, além da exploração humana, constatada pela exploração do trabalho humano.

Importante esclarecer que, a partir do final dos anos 60, dá-se uma sensível mudança na política agrária maranhense, refletindo em uma concentração cada vez maior, pelo estímulo criado no governo Sarney ao investimento de empresários sulistas no setor agrícola maranhense. Esses investimentos ocorriam com incentivos fiscais, crédito e, inclusive, pela institucionalização da grilagem, com a Lei nº 2.978, regulamentada em 28 de novembro de 1969 pelo Decreto nº 4.028.

Essa política, que visava modernizar a agricultura, teve como consequência a geração de conflitos pelo uso e posse da terra, como também a aceleração do processo de urbanização em todo o estado, pois foi intenso o êxodo rural.

A urbanização maranhense mesmo que de forma tardia seguiu a tendência brasileira, na qual o processo de urbanização é resultante da sua incorporação na economia internacional, principalmente a partir da segunda metade do séc. XX. Tal processo ocorreu de forma desigual no tempo e no território e, assim, aprofundou ainda mais as grandes desigualdades regionais já existentes, no qual o sudeste do país manteve-se hegemônico nas taxas regionais de urbanização. Esse processo no sudeste esteve associado a uma crescente industrialização, permitindo que a referida região mantivesse os índices de urbanização apesar do



crescimento da desse fenômeno nas outras regiões. “Em 1980, é a mais urbanizada com o índice de 82,79%”. Somente com a “unificação” do território, através da orientação do Estado com as políticas desenvolvimentistas que incrementaram o transporte, a comunicação e o mercado nacional, é que a urbanização torna-se um fenômeno generalizado no Brasil. (SANTOS 1996 p. 57).

No que se refere ao debate sobre a urbanização na Amazônia, o mesmo tem sido feito também sob a perspectiva dos processos mais amplos que caracterizam a ocupação da região. Nesse sentido, podemos apontar os estudos de Becker que buscam explicar a urbanização regional no contexto da expansão e desenvolvimento do capitalismo como condição para que haja a reprodução e circulação da força de trabalho, uma vez que a ocupação não assegurava a posse da terra à imensa maioria de trabalhadores despojados de suas posses.

Os fatores exógenos atuaram na região como aceleradores da urbanização, mas que ao mesmo tempo se consolidou por meio da implantação de infraestrutura, como as vias de circulação – as estradas federais, e alguns serviços. Esses elementos contribuíram para a intensificação do processo de urbanização que ocorreu, antes mesmo de uma produção agrícola e industrial, conforme enfatiza Becker (1990. p. 132).

A referida autora afirma ser a urbanização de fronteira resultado da ação do Estado, enquanto uma estratégia para garantir a ocupação regional. O Estado teve um papel na manipulação do espaço, pois só com a manipulação do espaço, poderia garantir a eficácia da ocupação e inserção na relação capital/trabalho. Nessa perspectiva, de certa maneira a autora, ao analisar o papel do Estado enquanto agente que atua sobre o espaço induzindo a urbanização, trata da gestão do poder público. Seu estudo, entretanto, como já mencionado, se atém às ações do governo Federal e não no nível do poder local.

Becker (2003, p. 654), analisando a urbanização na Amazônia, denomina a mesma de “floresta urbanizada” e apresenta certos indicadores, como: crescimento da população urbana em ritmo acelerado, que ocorre com o aparecimento de novas cidades e crescimento das antigas com forte influencia dos valores urbanos na população rural; desconcentração urbana devido à força das cidades pequenas e médias; a criação de municípios torna-se uma razão central no crescimento urbano, pós Constituição de 1988; a íntima relação cidade-campo como a que mais caracteriza a região devido à forte mobilidade da população; os

diferentes tamanhos das cidades e variedades de situações têm-se de Centro-Regionais, *Company Towns* e cidades muito pequenas; as carências generalizadas de equipamentos e serviços e economia instável com predominância do setor informal, e público.

Nesse sentido, Machado (1990, p112) diz que a urbanização da região tinha como pressuposto uma estratégia geopolítica. A urbanização se constituiu numa forma de manipulação do espaço pelo Estado, na medida em que a urbanização era uma parte importante da política do Estado, pois o urbano, nessa perspectiva de planejamento e ocupação regional do espaço, se constituía na condição essencial para que se fizesse o controle social.

Becker, (1990, p. 137), em estudo sobre a urbanização na Amazônia Oriental, incluiu a cidade de Imperatriz dentro do modelo de urbanização “espontânea”, o qual considera um dos modelos que

[...] característicos da Amazônia Oriental, em áreas nas quais a ação do Estado é indireta, com domínio da apropriação privada das terras por empresas de grupos econômicos ou fazendeiros individuais, cujas relações de trabalho se fundamentam em forte mobilidade, sendo do tipo assalariado combinado, no caso da empresa, com trabalho mecanizado, e no dos fazendeiros, com pagamento de renda da terra, restando pouco espaço para o campesinato.

Esse modelo descrito formou cidades com uma sociedade local, constituída de “comerciantes, funcionários, médios fazendeiros, pequenos produtores, peões e migrantes sem terra”. Além de uma “estrutura interna diferenciada, evidenciando a importância do espaço de reprodução nos quarteirões periféricos de casas de madeira, mas também do espaço de produção, central, sede do comércio e serviços de consumo e de circulação”. (BECKER, 1990, p. 137)

Outras características também são atribuídas a esse modelo espontâneo pela citada autora como o que representa:

O conjunto de núcleos, expressando a pobreza da massa de população, configura uma rede caracterizada pela importância de povoados e vilas dispersos, e diretamente dominados pelos centros regionais, com quase ausência do escalão de cidades médias, a rede está articulada principalmente pela circulação de migrantes e de mercadorias, constituindo um sistema de circulação da força de trabalho.” (BECKER, 1990, p.137).

A cidade de Imperatriz, nesse estudo, foi considerada como um grande centro regional da Amazônia Oriental, que junto com Araguaína, Conceição do Araguaia e Marabá

[...] forma um conjunto de cidades que se sucedem de 100 em 100 km aproximadamente. É a grande porta de entrada do capital e dos migrantes, controlando sua redistribuição pela rede de vilas e povoados espaçados em torno de 20 km. (BECKER, 1990, p. 137-138).

Dos eventos ocorridos no final da década de 1960, discutidos por Becker (1990, p.138), em função da construção da Belém-Brasília, destacamos as mudanças da política governamental que se caracterizaram pelo “subsídio a apropriação seletiva do espaço”, provocou a valorização do uso das terras, inibindo a frente camponesa, causando “expansão das fazendas de gado e a expropriação dos posseiros [...], ampliando o trabalho assalariado. Parte da população expropriada concentrou-se [...] na periferia de Imperatriz e Araguaína”.

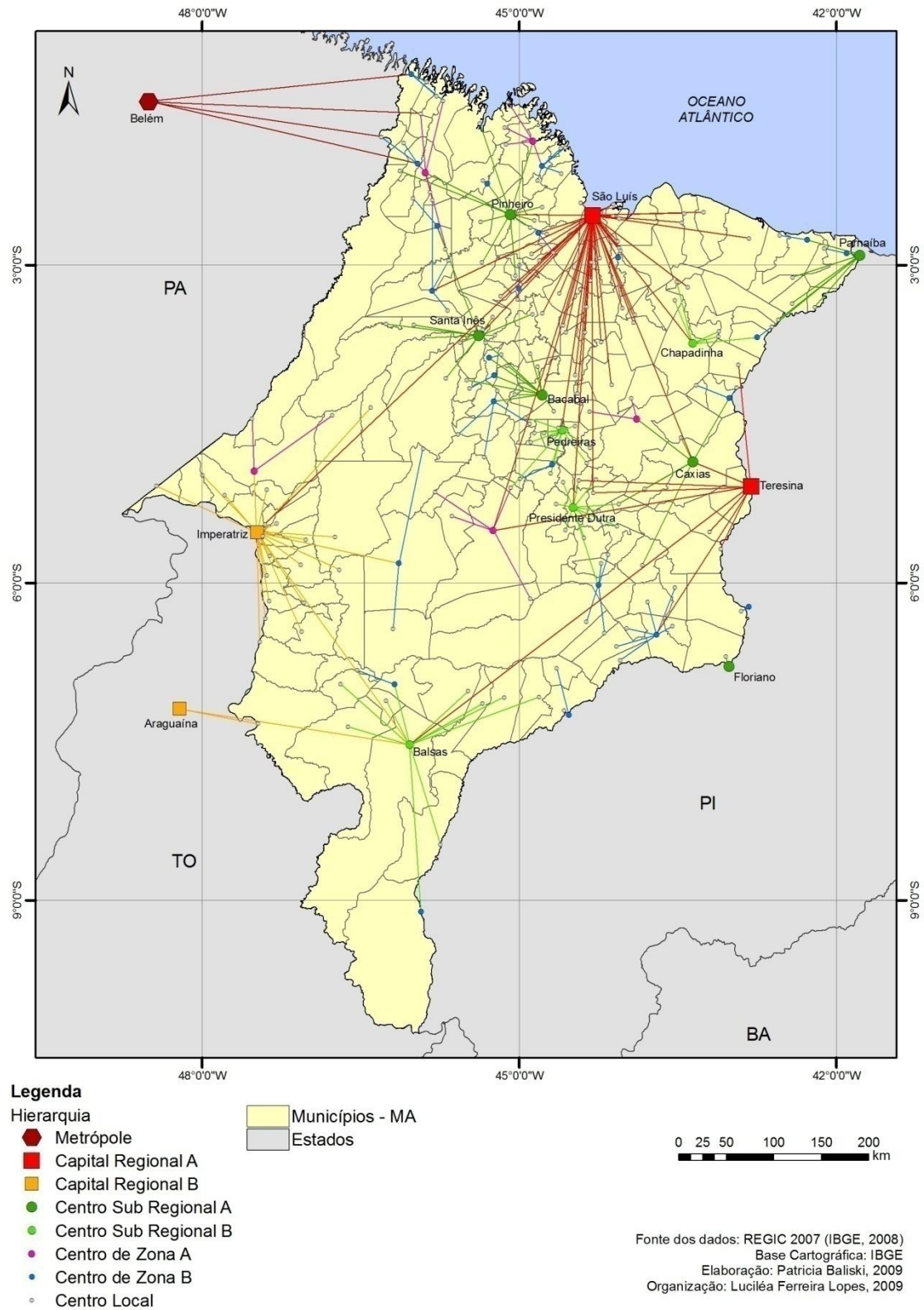
Na segunda metade do século passado, com ênfase nas três últimas décadas, a cidade de Imperatriz esteve, portanto, incorporada ao modelo de urbanização dirigida à Amazônia Oriental, que foi pensada pelo Estado com o propósito de organizar uma urbanização que proporcionasse a circulação de mercadorias e da força de trabalho.

Em discussão sobre o núcleo urbano como base logística da ordenação territorial da fronteira, Becker (1990, p. 141, grifo do autor) assim expõe:

Ele é a residência e mercado de trabalho alternativo para os trabalhadores agrícolas assalariados, que, liberados quando da capitalização das atividades agropecuárias, se tornam excedentes nas áreas de produção, migrando para a cidade [...]. É também residência de camponeses, pequenos produtores, frequentemente semiproletários atraídos pela presença da escola, oportunidades de emprego para a família e expectativa de acumulação. É ainda nele que residem temporariamente os migrantes que chegam antes de se redistribuírem em ocupações diversas. [...] Quanto menor o núcleo, mais exclusiva a função de circular a mão-de-obra, mais precários os equipamentos é menor seu tempo de permanência, o que lhe atribui o caráter dominante de *espaço de reprodução*.

Tanto o crescimento da cidade de Imperatriz como dos povoados vizinhos a essa cidade estiveram voltados às formas de ocupação do espaço da Amazônia Oriental e que influenciaram na urbanização do Maranhão. A formação

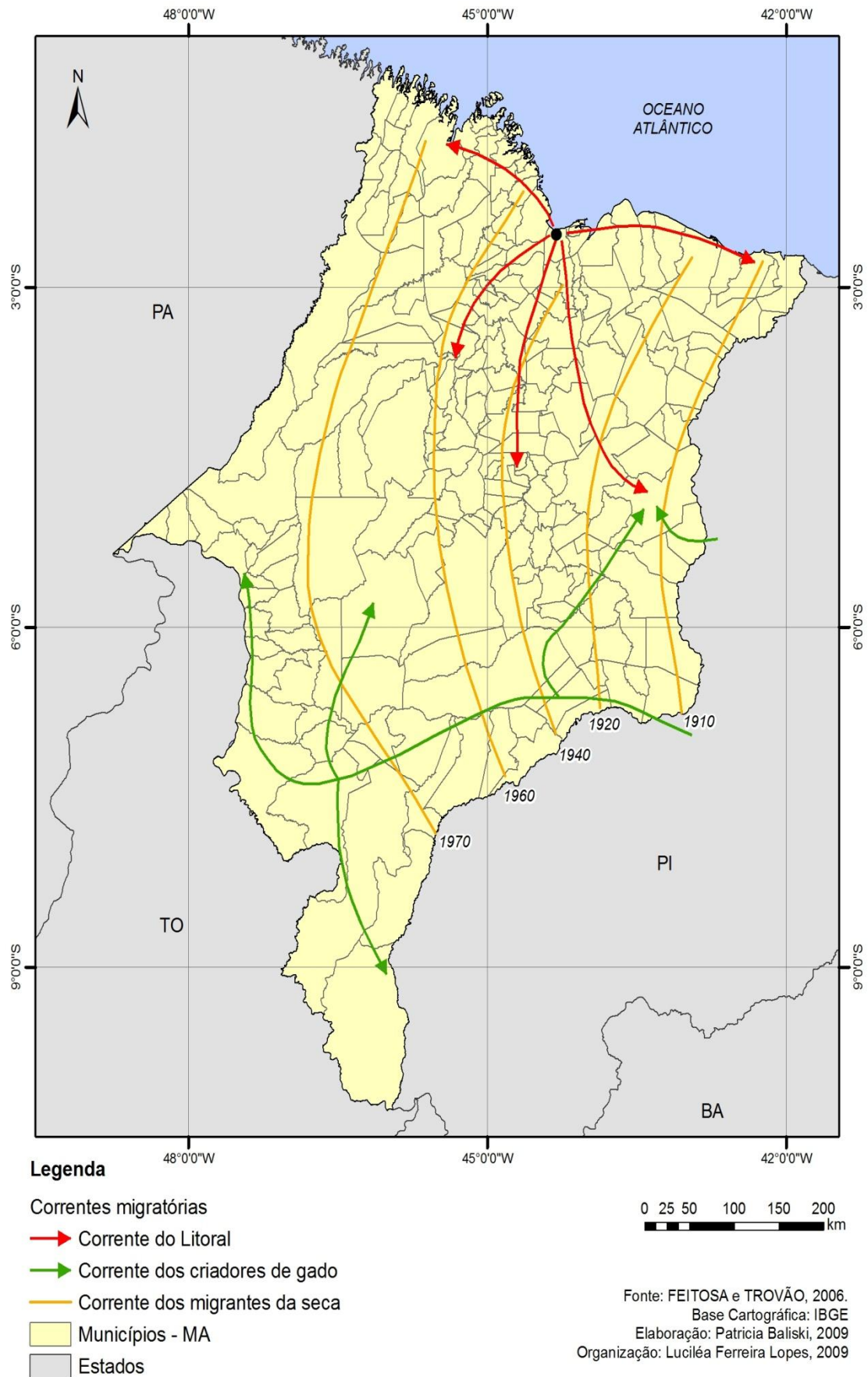
de Cidelândia e São Pedro da Água Branca caracteriza bem essa afirmação. O mapa 1 ilustra a rede urbana do MA.



Mapa 1- Rede Urbana do Maranhão

Em uma apresentação mais objetiva sobre a urbanização de Imperatriz, destacamos que esse processo é resultante dos principais acontecimentos influenciados pelas correntes de povoamento, ilustradas no mapa 2 (migrações), bem como pelos que se expressam dos grandes empreendimentos de infraestrutura e econômicos (caso da BR-010 e Programa Grande Carajás) que podem ser assim, sucintamente apresentados:

- a) Movimentos das correntes dos criadores de gado e dos migrantes da seca, cujo caminho foi orientado pelas águas dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru, Manoel Alves Grande e Tocantins. Desenvolveu-se a pecuária extensiva e a agricultura, que possuíam dinâmicas próprias da atividade original, a agroindústria açucareira. Fundaram as localidades de Riachão, Grajaú, Carolina, Barra do Corda, Porto Franco e Imperatriz, que, mais tarde se tornam sede de municípios.
- b) Movimentos orientados pelas rodovias, particularmente a Belém-Brasília (BR-010), caminho moderno, que passou a ser o principal elo entre a região de Imperatriz com o Norte e o Centro-Sul do país. Caminho responsável pela chegada de empreendimentos econômicos agroindustriais e minerais, projetados pelo Governo Federal que influenciaram na consolidação de Imperatriz como centro de prestação de serviços.



Mapa 2 – Correntes de povoamento do Maranhão

Todas as mudanças na estrutura urbana de Imperatriz fizeram com que essa cidade fosse incluída pelo Ministério do Interior no Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins (PRODIAT), a qual foi incluída no Plano de Desenvolvimento da Área – Programa de Imperatriz, que incluía também os Municípios de João Lisboa, Açailândia, Montes Altos, Porto Franco, Amarante do Maranhão e Sítio Novo.

Cabe esclarecer que esse projeto era também mais uma ação governamental para o uso do espaço da Amazônia Oriental, visando harmonia com outros projetos do governo, como a exploração de minérios na Serra dos Carajás, junto com o Projeto Carajás. O PRODIAT, de acordo com Ferraz (2000, p. 97), destinava-se a “implantar uma ‘nova’ ordem econômica na região”, diferentemente do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), (que ainda será abordado nesse trabalho), conforme consta na apresentação do referido Plano:

O planejamento do PRODIAT para a área-programa é orientado no sentido de organizar e racionalizar a ocupação territorial, a exploração da terra e dos recursos florestais e o do desenvolvimento do sistema urbano, como também de criar condições que harmonizem o desenvolvimento da área com o Programa Grande Carajás, absorvendo e beneficiando-se dos efeitos que serão gerados por seus principais projetos. (PRODIAT, 1985, p. 5).

Imperatriz foi classificada pelo PRODIAT como sendo área prioritária para o planejamento e as ações de desenvolvimento do Governo. A área-programa de Imperatriz, como área prioritária deveu-se em função de diversos fatores, entre os quais apresentam que:

[...] o potencial relativamente alto de recursos naturais para a produção agropecuária; o forte processo de crescimento demográfico, que gerou problemas sociais e urbanos e pressões sobre a ocupação da terra; a localização na área de influência de alguns dos principais projetos do Programa Grande Carajás, bem como a presença da cidade de Imperatriz, que é um dos principais pólos urbanos da região da Bacia do Araguaia-Tocantins. (PRODIAT, 1985, p. 5).

Confirmando com alguns antecedentes da urbanização de Imperatriz, já relatados nesse texto, o documento do PRODIAT situa o processo migratório para Imperatriz como resultante das tensões e conflitos agrários a partir dos anos de 1950 na área do vale do rio Mearim. Nessa fase ocorreu a ocupação de terras devolutas da área de Imperatriz, com a formação de grande número de pequenos

estabelecimentos agropecuários. Esclarece, dessa forma, que os fluxos migratórios para a área de Imperatriz são anteriores à existência dos grandes eixos viários direcionados para a Amazônia.

O documento, no entanto, faz referência à construção da rodovia Belém-Brasília no final da década de 1950, a rodovia Transamazônica e o sistema rodoviário do Maranhão, como fatores importantes na aceleração do processo de ocupação. Usa como ilustração o fato de que em 1960 as cidades de Carolina e Imperatriz possuíam população equivalente (8.052 e 8.987 pessoas, respectivamente). Nesse período, Carolina de fato exercia as funções mais importantes no sudoeste do Estado, posição que perdeu quando da orientação dos fluxos de transportes para Imperatriz e Araguaína proporcionados pela rodovia. A população de Carolina tinha 7.378 em 1960 e de 9.997 em 1980.

O asfaltamento da rodovia Belém-Brasília e a criação do Programa Grande Carajás, de acordo com o (PRODIAT, 1985, p. 21), “representaram novo fator de atração de migrantes e de empresários com recursos para investir”. Em função do novo padrão de uso da terra com a implantação dos programas, considerado uma nova fase pelo PRODIAT, houve migração para outras áreas e a intensificação do êxodo rural, provocando aumento de núcleos urbanos como Imperatriz. Usando na íntegra as tabelas do projeto em análise, ilustramos essa realidade.



Tabela 1 - Área - programa de Imperatriz, população residente 1960, 1970 e 1980

Municípios	Total			Urbana			Rural		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Imperatriz Açailândia (*)	39.169	80.827	220.095	8.987	34.710	111.705	30.182	46.117	108.390
João Lisboa	---	26.997	41.961	---	2.483	5.900	----	24.514	36.061
Montes Altos	8.817	11.824	15.753	671	1.271	1.985	8.146	10.553	13.768
Porto Franco	11.773	16.058	23.143	1.707	2.415	5.229	10.066	13.643	17.914
Amarante do Maranhão	10.572	13.831	17.007	1.624	1.944	2.928	8.948	11.887	14.079
Sítio Novo	3.832 (**)	6.500	9.870	832	1.044	1.843	3.000 (*)	5.456	8.027
Total da Área	74.163	156.037	327.829	13.821	43.867	129.590	60.342	112.170	198.239
Est. do Maranhão	2.469.447	2.992.686	3.996.404	436.624	752.027	1.255.156	2.032.823	2.240.659	2.741.248

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 1960, 1970, 1980

Notas: (\*) Incluído no Município de Imperatriz. A Área do Município de Açailândia é de 6.665 Km².

(\*\*) Estimado, por se tratar de distrito do Município de Grajaú.

Utilizando dados do IBGE dos censos demográficos de 1960, 1970 e 1980, o PRODIAT apresenta algumas tabelas com dados que ilustram o crescimento nos núcleos urbanos, com destaque para Imperatriz, assim como, o alto crescimento total e da população rural. Além da migração, pode-se associar o crescimento total e da população rural ao crescimento vegetativo que nesse período era muito elevado nos estados do Nordeste. Há que se considerar para a população rural de Imperatriz a inclusão ainda da população de Açailândia (observação para os dados dos anos de 1980), que foi criado em 1981.

Uma análise adequada do projeto é a dos dados do fenômeno migratório no que se refere à identificação de pessoas de outros estados. Foi identificada uma significativa quantidade de pessoas não natural do município onde reside, principalmente em Imperatriz e João Lisboa. Entre 1970 e 1980, o crescimento

populacional é representado por 22,5% de pessoas de outros estados. Em Imperatriz esse número era de 28,4%. (PRODIAT, 1985, p. 22).

Esse crescimento da população urbana vai influenciar a mudança da População Economicamente Ativa (PEA) nos setores da atividade econômica, principalmente em Imperatriz. Com dados do IBGE, o PRODIAT apresentou que o crescimento da PEA, de 110,3%, foi similar ao aumento da população total que foi de 110,0%. Houve redução da concentração no setor primário em detrimento do aumento dos setores secundários e terciários, para Imperatriz apresenta que:

[...] a PEA urbana (setor secundário e terciário) tornou-se predominante em 1980, ao passo que no setor primário diminuiu e 66,4% para 20,5% do total. A grande diferença entre o município de Imperatriz e os demais municípios fica evidenciada pelo fato de que em nenhum destes a PEA do setor primário em 1980 corresponde a menos de 80% total. (PRODIAT, 1985, p. 25).

Ressalte-se que a redução da PEA no setor primário esteve em correspondência com a concentração da terra, além da substituição do uso da mesma das práticas agrícolas pela pecuária, o que causou desemprego e subemprego nas cidades de Açailândia e Imperatriz, em função da falta de postos de trabalho. Além do mais, no mesmo período, Imperatriz era “um dos principais pontos de passagem e de apoio nessas rotas de migração”, de acordo com o PRODIAT (1985, p.26), em decorrência dos projetos do Programa Grande Carajás: construção da Estrada de Ferro de Carajás, exploração de minério de ferro de Carajás e da hidroelétrica de Tucuruí.

Como a análise do sistema urbano para o Plano de Desenvolvimento da Área – Programa de Imperatriz, os estudos do PRODIAT, identificaram como fatores que atuaram no processo de urbanização: a economia agrária, polarização dos centros urbanos de maior expressão, rede pouco numerosa de núcleos urbanos, dispersos e com reduzida expressão sócio-econômica.

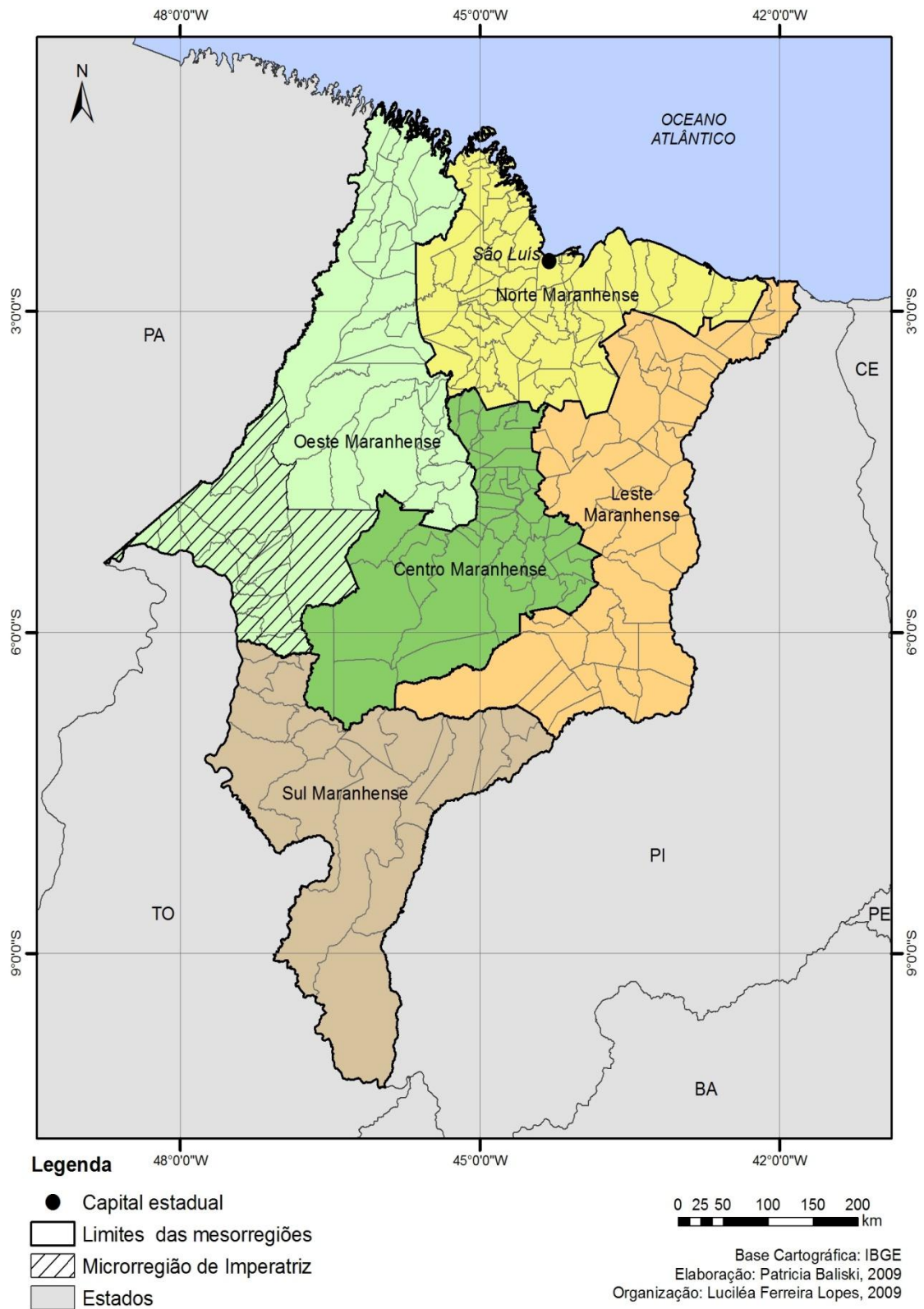
A formação dos distritos de Cidelândia e São Pedro da Água Branca está inserida nesse processo descrito da ocupação do espaço maranhense, principalmente, do espaço agrário e que influenciou na urbanização.

Cidelândia e São Pedro da Água Branca são, portanto, resultado da migração para o oeste maranhense de posseiros expropriados da terra das áreas de povoamento mais antigo (região dos rios Pindaré, Mearim e Itapecuru), do ciclo do arroz, como da extração e beneficiamento da madeira e da orientação do Estado

através do agenciamento de empreendimentos para a região. Concordando com Becker (1990, p. 141), são núcleos urbanos que funcionaram e ainda funcionam como base logística da ordenação da fronteira.

Há que se ressaltar que a localização geográfica do Maranhão fez com que diferentes fatores de orientação estadual e federal influenciassem na ocupação do seu território no século XX. Citamos o Estado na área de influência da SUDENE e SUDAM. A proximidade com mercados nordestinos, a existência de portos como os de São Luís e o de Belém serviram como atrativos para o estabelecimento das empresas agropecuaristas e de exploração e beneficiamento de madeira. O fato de existir no Maranhão o maior volume de terras devolutas permitiu uma política estadual de incentivos fiscais e estímulos para atrair capitais para a área. O governo estadual tratou de ampliar a rede rodoviária, criou organismos e fez uma grande propaganda nos órgãos de imprensa do Centro-Sul, mostrando o Maranhão como um “Estado Viável”.

É dentro desse contexto que surgem os Distritos de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, atuais Municípios e objetos desse estudo, localizados na Mesorregião Oeste do Estado e microrregião de Imperatriz, conforme mapa 3 a seguir.



Mapa 3- Mesorregiões do Maranhão

### 3.2 Considerações das Emancipações Municipais no Maranhão

Acompanhando o processo de emancipações que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, o Maranhão emancipou 81 novos Municípios. Em estudo sobre *Processos e Política Atual de Desmembramento Municipal no Maranhão*, Ayres (2001, p. 165) aponta que “o processo de criação de municípios (CM) no Maranhão não foge à regra e sempre esteve em estreita relação com a urbanização (U)”, oferecendo como argumento para tal interpretação, afirma Ayres (2001, p.165):

Tradicionalmente, logo que o povoado cresce de tamanho, começam as pressões políticas para sua emancipação, o que nos leva a deduzir que a criação do município é função direta da urbanização, isto é, sem urbanização não se criam municípios.

Ayres (2001, p.167) expõe ainda como causa da urbanização o crescimento populacional do distrito rural e esse determinado pelo desenvolvimento econômico.

Ao apresentar características do processo de urbanização do Maranhão que, segundo o autor, se inicia pelo avanço das fronteiras agrícolas (diferentemente de outras regiões do Brasil) em direção às áreas potencialmente exploráveis de florestas nativas e campos naturais, situa outros elementos como migração e crescimento populacional, como fatores de desmembramento municipal.

Entende que a urbanização está associada à dinamização da economia, sendo esta última determinada por outros fatores como sistema de transportes, produção agrária e o comércio que, em sua concepção, são fatores determinantes das emancipações, além das incipientes atividades industriais ligadas à agricultura e pecuária. O autor apóia-se em tabelas oficiais de efetivo populacional de população urbana e população rural nos 136 municípios existentes na época.

Cigolini (2009, p. 46), expondo sobre as afirmações de Ayres (2001), escreve:

Há, portanto, para ele, uma dependência direta entre a criação de municípios e a disponibilidade de meios de transporte no território. Associações diretas como essa devem ser vistas com ressalvas, pois as pesquisas realizadas até o momento demonstram a impossibilidade de associar a criação de municípios a um único fator determinante. (CIGOLINI, 2009, p.46).

Cigolini (2009, p. 79), ao discutir sobre criação de municípios, situa o trabalho de Ayres (2001), no conjunto de estudos que dão peso a processos existentes na escala do Estado Federado para tal explicação. Dessa forma esclarece:

Os autores que priorizam essa escala associam o fenômeno com interesses dos governos estaduais, com legislação estadual, com dinâmicas demográficas e econômicas regionais, com a forma de interação dos poderes Executivo/Legislativo, com a busca da representatividade política ou com a dinâmica de ocupação do território. Nesses casos o Estado não somente cria as condições para a emancipação dos municípios, como também pode incentivá-las ou facilitá-las. (CIGOLINI, 2009, p. 79).

Outros estudos evidenciam motivos diversos para as emancipações municipais, situamos o realizado por Bremaeker, 1993 (*apud* MAGALHÃES, 2008, p. 14), nos primeiros anos da década de 1990, realizada junto aos novos prefeitos do referido período, tal pesquisa apresenta em percentuais os motivos para a emancipação municipal no Brasil:

54,2%: descaso por parte da administração do município de origem; 23,6%: existência de forte atividade econômica local; 20,8%: grande extensão territorial do município de origem; e 1,4%: aumento da população local.

Apesar do Maranhão não estar nesse estudo, pelo fato de não terem acontecido emancipações nesse período<sup>7</sup>, esses motivos acrescidos dos de influência política estão em acordo com as causas das emancipações no Maranhão. Essa constatação é bastante evidente nas entrevistas que descreveremos nesse texto. Constatamos nas mesmas: grande distância entre a sede do município e o distrito, descaso administrativo da sede municipal, aumento da população local, existência de uma economia local, a idéia de que os impostos dinamizariam o crescimento municipal e, principalmente, interesse político, evidenciado em todas as entrevistas, interesse esse, do nível local, estadual e federal. Esse interesse último esteve presente nos projetos econômicos implantados na região, caso da CVRD e da CELMAR.

O relato sobre os fatores que influenciaram na urbanização de Imperatriz, na primeira parte desse capítulo, teve como intenção identificar e interpretar os principais fatores que contribuíram na formação sócio-econômica dos municípios

---

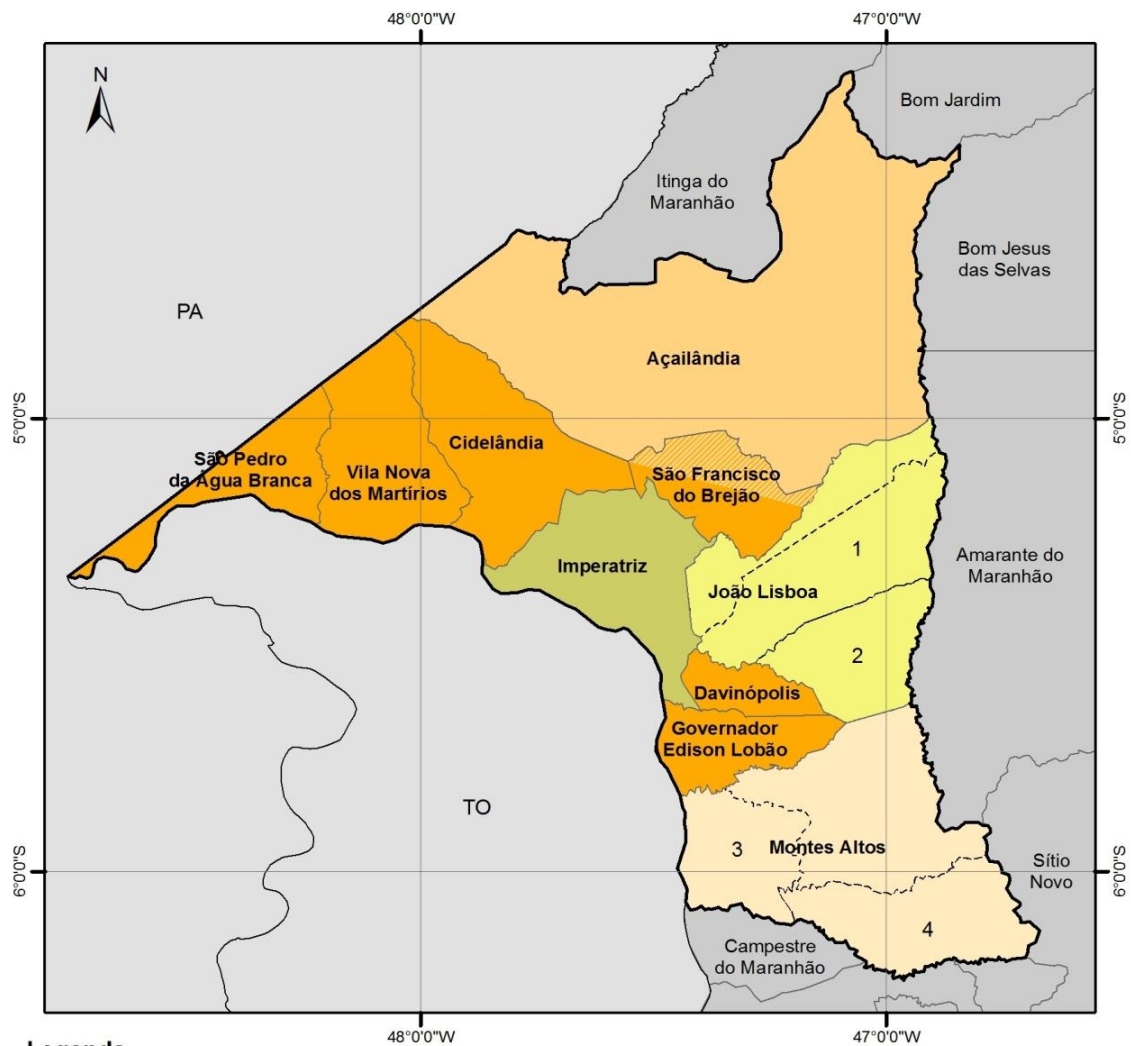
<sup>7</sup> As últimas leis de criação de municípios no Maranhão aconteceram em 94 e 95, totalizando 81 novos municípios. O Estado possui atualmente 217 municípios.

que formam o objeto de estudo desse trabalho, além de Imperatriz. Acreditamos que esses fatores fornecem elementos para a compreensão das causas das emancipações de Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

Considerando que esse trabalho não tem a intenção de relatar todo o processo de emancipação municipal do estado do Maranhão, as considerações que faremos sobre as emancipações, no referido Estado, concentrar-se-ão nos acontecimentos do processo dos anos de 1990, haja vista ter sido nesse período que ocorreram as emancipações de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, pois é durante a referida década que o Maranhão foi implementado com planos dirigidos para a Amazônia Oriental, na qual o mesmo está inserido, o que acabou refletindo na organização do território de alguns municípios e cujas conseqüências têm sido pouco refletidas.

A implementação desses planos, deslocado das situações sociais e econômicas, acabou provocando mudanças rápidas e significativas na dinâmica dos Municípios. Situamos o caso específico de Imperatriz, dentro desse processo, fazendo referência ao crescimento populacional, como um dos reflexos dessas implantações. Na década de 1980, Imperatriz passou a ser a segunda cidade mais populosa do Maranhão. Esse crescimento populacional promoveu a ocupação tanto das áreas centrais como das áreas mais periféricas consideradas rurais do território do Município de Imperatriz, fazendo surgir diversos Distritos.

Assim, quando ocorreu a compartimentação territorial dos anos de 1990, no Estado, a microrregião de Imperatriz sofreu intensa divisão territorial, sendo que Imperatriz foi o município mais dividido para a criação de novas unidades territoriais; foram criados a partir de Imperatriz os municípios de Davinópolis, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios, Cidelândia, Governador Edson Lobão e parte de São Francisco do Brejão, outra parte deste município foi formada com a compartimentação do município de Açailândia. O mapa 4 a seguir apresenta a evolução da divisão territorial do município de Imperatriz.



### Legenda

- Limites de Imperatriz em 1950
- Limites atuais de Imperatriz
- Município criado em 1955
- Município criado em 1961
- Município criado em 1981
- Municípios criados em 1994
- Subdivisões posteriores ao desmembramento de Imperatriz
- Território pertencente a Açailândia até 1994\*
- Municípios - MA
- Estados vizinhos

0 12.5 25 50 75 km

Municípios criados após desmembramento de Imperatriz:  
 A) De João Lisboa: 1) Senador La Roque; 2) Buritirana;  
 B) De Montes Altos: 3) Ribamar Fiquene; 4) Lajeado Novo.  
 \* Limites aproximados

Fontes: Benedita Ferreira, 1995;  
 Documentação Territorial do  
 Brasil (IBGE, 2009)  
 Base Cartográfica: IBGE  
 Elaboração: Patrícia Baliski, 2009  
 Organização: Luciléa Ferreira Lopes, 2009

Mapa 4 - Evolução da divisão territorial do município de Imperatriz



As emancipações como processo que tem como resultado a criação de espaços jurídicos (Estados e Municípios) tem como base legal no Brasil sua Constituição Federal que no artigo 18 § 4º, determina:

A criação, a incorporação, a fusão, e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei. (BRASIL, 2009, p.18)

As emancipações de 1994 no Maranhão tiveram como base legal a Constituição Estadual que no capítulo I, Seção I, no artigo 144 propõe: “A instalação de novos Municípios será processada na forma dos preceitos respectivos da Lei Complementar Estadual” (MARANHÃO, 2003, p.46). A Lei Complementar que viabilizou as emancipações de 1994 foi a de nº 17, de 27 de julho de 1993. Essa lei sofreu modificações através da Emenda a Lei Complementar nº 032, de 22 de junho de 1996.<sup>8</sup>

Em estudo minucioso dessa temática, Ayres (2001, p. 306) argumenta que alguns artigos da Lei Complementar estão em desacordo com recomendações da Constituição Federal, essa observação é feita quando analisa os artigos 1º e 2º que fazem parte do capítulo I das Disposições Preliminares da Lei Complementar.

Artigo 1º- A criação, incorporação, fusão, desmembramento, mudança de nome e sede de município far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos nesta Lei Complementar e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito às populações diretamente interessadas.

§ 1º- Criação de município é a emancipação de parte ou partes da área de território municipal, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público e interno.

§ 2º- Incorporação é a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integrará na do território incorporador.

§ 3- Fusão é a reunião de dois ou mais municípios, perdendo todos eles sua primitiva personalidade, surgindo novo município.

§ 4- Desmembramento é a separação de parte de um município para anexar-se a outro.

Artigo 2º - O processo de criação, incorporação, fusão, desmembramento e mudança de nome e sede de município será iniciado por Deputado

---

<sup>8</sup> Para melhor entendimento da legislação estadual que orienta a criação de Municípios no Maranhão, consultar AYRES, Érico de Oliveira Junqueira. Processo e Política Atual de Desmembramento Municipal no Maranhão. Tese de Doutorado. FAUUSP, 2001, p. 304 a 318.

Estadual, acompanhado de requerimento subscrito por no mínimo 100 (cem) eleitores, residentes e domiciliados na área emancipada, com firma reconhecida.

Parágrafo único – Recebido o requerimento, este será encaminhado às Comissões Técnicas para os efeitos seguintes:

I – à Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional para se manifestar sobre:

a) existência de escola de 1º grau.

b) Análise de repercussão regional decorrente da criação do município.

II – à Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final para se manifestar, preliminarmente, sobre o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal, Estadual e nesta Lei Complementar, além de definir os limites da área emancipada, para concluir pela apresentação de projeto de resolução legislativa, autorizando a realização de plebiscito pelo Tribunal Regional Eleitoral.

As análises do citado autor referentes aos artigos 1º e 2º são respectivamente:

O conteúdo do Artigo 1º, a nosso ver, encontra-se desatualizado e não harmoniza com o da nova redação dada ao § 4º do Artigo 18 da Constituição Federal, que deu nova faceta às cláusulas referentes ao plebiscito, ao incluir referências ao período de promoção de emancipações e ao Estudo de Viabilidade Municipal. (AYRES, 2001, p. 306).

O Artigo 2º não contempla em sua redação qualquer referência ao Estudo de Viabilidade Municipal, que de acordo com as novas recomendações da Constituição Federal, se faz indispensável. Além disso, no mesmo artigo, no final do parágrafo, existe uma referência à área emancipada, o que não está de acordo com o início do parágrafo, pois mudança de nome e de sede não são casos de emancipação. (AYRES, 2001, p. 307)

Bem pertinente aos acontecimentos nas emancipações da microrregião de Imperatriz em 1994, é a segunda análise do Artigo 2º no que diz respeito à mudança de nome. A análise alerta que “mudança de nome e de sede não são casos de emancipação”, contrariando o que aconteceu nessa microrregião na qual, três dos novos Municípios criados mudaram de nomes: o distrito de Ribeirãozinho, que pertencia a Imperatriz passou a ser chamado de Governador Edson Lobão; o distrito de Mucuíba, que pertencia ao Município de João Lisboa, passou a ser chamado de Senador La Roque e o distrito de Sumaúma, que pertencia a Montes Altos, passou a ser chamado de Governador Ribamar Fiquene e Davinópolis, que

recebeu esse nome em homenagem ao seu idealizador o ex- prefeito de Imperatriz Davi Alves Silva.

Dono de uma grande área de terra localizada a 18 km da cidade de Imperatriz, no Município de Imperatriz e em face à vulnerabilidade da área a ocupações de migrantes e posseiros expropriados de outras áreas, organizou um loteamento e distribuiu em 1983, milhares de lotes. Distribuiu também material para construção e sacolas com alimento, o que contribuiu para a fixação e permanência dos moradores. Quando Davinópolis realizou sua primeira eleição em 1996, Daniel Alves Silva, irmão de Davi Alves Silva tornou-se prefeito. Como se observa, os interesses políticos estiveram bem presentes nas emancipações municipais em Imperatriz.

Os nomes dos Municípios citados chamam atenção para as influências dos fatores políticos que influenciaram as emancipações do período descrito. Uma política de interesse de certos grupos, que usaram as emancipações para eternizarem seus nomes <sup>9</sup> (o que certamente configura exercício de poder).

Ainda ilustrando as influências políticas nas emancipações do Maranhão, também em São Pedro da Água Branca, em entrevista para essa pesquisa, três pessoas que estiveram diretamente ligadas à emancipação desse município, assim relatam:

Cheguei em 1976, tinha muito conflito, muita morte. Diziam que aqui era distrito de São João do Araguaia. Eu era farmacêutico, técnico, as pessoas confiavam em mim aí me tornei líder comunitário da Associação dos Moradores de São Pedro da Água Branca, quando conseguir correios, energia, telefone, TV e hospital, esse hospital conseguir tirar do povo de Caxias lá no gabinete do Presidente Sarney. Fiz parte da luta para a emancipação, devido à distância de Imperatriz. A Vale do Rio Doce nunca contribuiu, a CELMAR, só plantou eucalipto. Fiz um acordo com o Nérias, que ele seria o primeiro prefeito e eu o próximo, mais aí chegou o Gerson Mineiro, o povo gosta de novidade, ele era do PSB e buscou a base do partido, ele já era prefeito lá em Pavão Minas Geral, foi cassado por lá. Ele ganhou, mas foi cassado aqui também. O não desenvolvimento daqui é por causa das administrações, todas foram ruins. Acho que quando era de Imperatriz era melhor em umas coisas, mais era pior em outras. Aqui tem um problema sério de limite, para quem tem terra, o caso é grave.

(Senhor Pedro Bonfim, cearense, comerciante e fazendeiro que já exerceu vários cargos políticos em São Pedro, atualmente são Secretário de Agricultura do Município.)

Moro aqui há trinta anos, eu era caminhoneiro, transportava arroz e babaçu. Aqui era muito violento, vim de Timom, vim pelo rio Tocantins, e pelo Pará,

---

<sup>9</sup> Essa é uma prática típica de espaços onde o poder político é exercido por oligarquias, a exemplo do Maranhão. O anexo A, p.156, com a relação dos municípios maranhenses, expõe que essa prática de eternizar políticos através de nomes de municípios é antiga.

porque tinha estrada. Já fui fazendeiro, e vereador no período de 1982 a 1988 por Imperatriz, foi o povo de São Pedro que me elegeu. Era difícil atenderem os meus requerimentos para São Pedro, tudo dependia de Imperatriz e era difícil devido à distância. São Pedro precisava ficar com seus impostos e usar aqui. Perdi a primeira eleição, mas tinha coisa errada, com a cassação do prefeito eu assumi ainda um ano e quatro meses, fui eleito para o mandato de 2001 a 2004.

Senhor Nérias Teixeira de Sousa, fez parte do grupo que buscou a emancipação de São Pedro da Água Branca. Ex – Prefeito de São Pedro da Água Branca, atualmente é assessor do governo.

Aqui não existiu um grupo à frente da emancipação, foi a comunidade. São Pedro tinha condições de emancipar, era muito distante de Imperatriz. A cidade nasceu do loteamento do GETAT. A minha participação nessa luta era a política queria ser vereador e fui vereador em dois mandatos, fiz vários requerimentos para a Prefeitura, pedir para vim ônibus, quadra de esportes, fui Presidente da Câmara, devido à prestação de contas de 2002, que não foi aprovada não posso me candidatar. Houve a idéia de que os impostos da VALE contribuía com o crescimento. Houve confusão no projeto e São Pedro perdeu terreno, ficou pequeno. Agora to trabalhando como vanzeiro, no governo passado fui assessor político.

Senhor Antônio Fernandes de Souza, conhecido como Pelado que chegou com a família em 1978, vindo de Barra do Corda, atualmente é dono de Van que faz a linha São Pedro da Água Branca Imperatriz, ele é o motorista.

No que se refere à emancipação de Cidelândia, também algumas entrevistas dos personagens que estiveram engajados no movimento emancipacionista, fornecem elementos na compreensão desse processo. Destacamos a do senhor Domingos Lopes, considerado idealizador do movimento. Esse movimento já era pauta nas discussões da Comissão das Classes de Cidelândia (CCC), desde o final dos anos de 1980, da qual o referido senhor fazia parte, Constitui a entrevista:

Eu sempre morei em Cidelândia e ao mesmo tempo não morei. É que tenho casa por lá, tenho comércio, mas sempre morei em Imperatriz, meu filho é quem toma conta, mas me incomodava a dependência de Imperatriz. Cidelândia era muito grande tinha muita gente, precisava ter emprego para essa gente. Meu interesse era em ajudar o grupo Eu visitava povoado por povoado a fim de convencer os líderes da importância de apoiar o projeto. O desenvolvimento chegou e não dava pra frear. A emancipação era a via do desenvolvimento, com ela teria emprego através da prefeitura e a prefeitura receberia os impostos. Dava para vê que a administração de Imperatriz não dava conta. O Governador Edson Lobão ajudou muito, a emancipação só saiu por que ele quis. O defensor do nosso projeto lá em São Luís foi o deputado estadual Chico do Rádio, ele ajudou muito e também Mercial Arruda lá de Grajaú, que também era

deputado estadual. O Sálvio Dino <sup>10</sup>foi outro que ajudou, o grupo tinha a intenção de fazer o primeiro prefeito. Era para ser o Padre Cícero Marcelino, mas ela não quis, aí veio gente de fora, nós ajudamos a eleger e ajudamos a cassar também.

Senhor Domingos Lopes de Sousa, comerciante de Imperatriz, que fazia parte do comitê pro emancipação de Cidelândia e foi vereador na cidade.

Fica evidente que as emancipações dos anos de 1990 no Maranhão, em especial na microrregião de Imperatriz, são resultantes de uma conjugação de fatores de natureza social, econômica e política, conforme Cigolini (1999), observa [...] “não existe uma explicação genérica acerca dos efetivos das emancipações nas regiões”, o autor acredita que a explicação para os desmembramentos territoriais passa pela [...] “particularização do processo em cada estado. São as especificidades de cada um deles, diante de sua realidade política, social e econômica que nortearam os processos emancipatórios” (CIGOLINI, 1999, p.22).

Ainda de acordo com Ayres (2001, p. 321), houve grande influência do poder político partidário, (o que também percebemos nas entrevistas, aqui registradas), mais do que a influência técnica. Admite que os deputados que iniciaram os processos de emancipação o faziam de forma precária, com documentos mal elaborados; também faz referência ao curto espaço de tempo de que dispunham os deputados para as exigências burocráticas das emancipações, contribuiu para que o processo se constituísse carregado de falhas.

Essa conclusão de Ayres (2001, p. 321), também está evidenciada nas entrevistas, tanto do senhor Pedro Bonfim como do senhor Antônio Fernandes de Souza. Porém, apesar de em todas as entrevistas, conterem afirmações sobre desmandos políticos e cassações, temos reserva em admitir para Cidelândia e São Pedro da Água Branca de que esses eventos estejam associados aos despreparos dos prefeitos, como fez Ayres (2001, p. 322).

A comprovação de que os grupos engajados pelas emancipações em Cidelândia e São Pedro da Água Branca foram formados a partir de vários segmentos da sociedade, deu-se quando os entrevistados apresentaram professores, pecuaristas, agricultores, deputados, vereadores, comerciantes, padre, presidentes de sindicatos e de associações de moradores, formavam a base dos

---

<sup>10</sup> Político e escritor maranhense. No período em que foi deputado estadual no final dos anos d 1970, andou muito por essa região, principalmente em São Pedro da Água Branca, onde ocorria o conflito entre o Pará e o Maranhão. Escreveu o livro Onde é Pará, Onde é Maranhão? Foi prefeito da cidade de João Lisboa.

grupos ou, como no caso de Cidelândia, a CCC, dando visibilidade a quem o poder local interessava.

Bem analisado no caso de Cidelândia e São Pedro da Água Branca é que em nenhum dos Municípios o primeiro prefeito eleito saiu do grupo que tinha “lutado” pela emancipação, e curiosamente foram cassados. Então perguntamos: se foram cassados por serem despreparados<sup>11</sup> ou por representarem uma ameaça aos que se julgavam representantes dos poderes adquiridos por um espaço institucionalizado?

Há que se considerar que Imperatriz estava incorporada pela Oligarquia mandante do Estado. E uma Oligarquia, conforme Palheta da Silva (2002, p.181), em espaços onde novos atores conquistam o poder, não desaparece, adequa-se “[...] às novas situações impostas pelas transformações da região. Para não desaparecer, ela vem aliando-se a alguns dos novos atores, dando origens aos mais diferentes arranjos e rearranjos de poder” (PALHETA DA SILVA, 2002, p. 181).

As contribuições de Palheta da Silva, (2002) ao discutir a *Reestruturação sócio-espacial e gestão do poder local: o uso do território em Carajás* é pertinente ao Maranhão, apesar das influências do Projeto Carajás tanto na época de sua implantação como atualmente, serem muito mais efetivas, firmes, presentes no Estado do Pará, do que no Maranhão, aceitamos que as discussões do referido autor quanto às relações de poder com base na área de influência da ex-Companhia Vale do Rio Doce, atual VALE no Pará, também válidas para o Maranhão.

Ao analisar a criação de novos municípios a partir do município de Marabá, entende:

O surgimento de novos municípios está também relacionado às tentativas de modificação da estrutura de poder antes exercido apenas pelas oligarquias locais e a emergência de novos atores sociais, bem como de uma representação política que expressa seus interesses. Estes novos atores requeriam espaços político-administrativa de atuação. (PALHETA DA SILVA, 2002, p. 179).

Compreende, Palheta da Silva (2002, p. 180), que os municípios surgiram em função de fatos concretos e outros a partir de atividades virtuais, com um futuro

---

<sup>11</sup> Não estamos admitindo que os desmandos administrativos não existam por falta de preparo em várias prefeituras do Maranhão, no entanto outros fatores devem ser considerados para cada município.

incerto, principalmente com a eminência de privatização da Vale do Rio Doce. Nesse segundo grupo podemos situar Cidelândia e São Pedro da Água Branca,

Não podemos deixar de fazer referência ao descaso administrativo do município de origem, como causa para as emancipações, também apresentado nas entrevistas. Em pesquisa aos arquivos da Câmara Municipal de Imperatriz no período de 1990 a 1996, ano das primeiras eleições, obtivemos os seguintes resultados, quanto a apresentações de requerimentos apresentados no quadro 1 a seguir para Cidelândia e São Pedro da Água Branca e/ ou áreas circunvizinhas para a melhoria das condições de vida:

Quadro 1: Requerimentos apresentados à Câmara Municipal de Imperatriz no período de 1990-1996, para Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

ANO	Nº DE REQUERIMENTOS
1990	5
1992	3
1993	22
1994	28
1995	19
1996	2

Fonte: Câmara Municipal de Imperatriz (2009)

Como se observa, ocorreu um aumento significativo nos anos de 1993, 1994 e 1995, esse fato deveu-se à região ter uma representação na Câmara Municipal. Esse período coincide com o exercício do mandato do vereador Francisco das Chagas Alves de Brito (1993 a 1996), também conhecido como Chagão, que era morador do distrito de São Pedro da Água Branca (atualmente é vereador em Imperatriz pelo Partido dos Trabalhadores).

O que se verificou nos registros é que dos requerimentos de 1993, 1994 e 1995, 18, 24 e 17, respectivamente, foram de autoria do citado vereador. Sendo a grande maioria para São Pedro da Água Branca. Para o distrito de Cidelândia, apenas 11 requerimentos foram registrados por todos os outros vereadores. O reduzido número de requerimento em 1996 deu-se em função de Cidelândia e São Pedro da Água Branca já estarem criados e seriam instalados em 1997, sendo que as eleições ocorreram em 1996, não interessando mais ao grupo que talvez

objetivasse exercer seus poderes de vereador somente em Imperatriz. Vale lembrar que Imperatriz possui vereador no exercício do 6º mandato consecutivo.

Todos os requerimentos foram aprovados, o que não quer dizer executados, porém esses dados são elementos do descaso da administração do município sede (Imperatriz) bastante evidenciado nas entrevistas.

Após a discussão apresentada sobre as emancipações no Maranhão e consequentemente de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, apresentaremos no item a seguir particularidades da formação dos municípios estudados.

### **3.3 Formação do Município de Cidelândia**

Com incentivos da SUDAM, financiados pelo BASA, em 20 de julho de 1967 por meio do parecer nº 067/68, foi implantada a Companhia Industrial da Amazônia (CIDA), de propriedade de um pecuarista e um engenheiro, ambos do Goiás e um advogado de Belém.

O local escolhido foi próximo ao rio Tocantins acerca de 4 Km do povoado Frades<sup>12</sup>. Ocupava uma área de 55.000 hectares. A CIDA funcionou somente entre 1968 e 1971<sup>13</sup>, período em que beneficiou madeira de lei (cedro, pau-rosa, maçaranduba e mogno). Cabe informar que o Município de Imperatriz recebeu a instalação de 51 projetos da SUDAM nesse período, distribuídos no setor agropecuário, madeireiro, indústria de transformação de madeira e arrozais.

Apesar do pouco tempo de funcionamento a CIDA proporcionou um aumento populacional de diversos pequenos povoados já existentes, formados por pescadores, agricultores e fazendeiros. Isso se deu devido à abertura de estradas (carroçáveis), permitindo o deslocamento de pessoas que, principalmente, já habitavam nas áreas próximas e de outras áreas do Estado do Maranhão, do Estado do Goiás e do Estado do Pará.

---

<sup>12</sup> Este núcleo de povoamento existia desde o século XVII. Foi fundado pelos Jesuítas nas margens do rio Tocantins com interesse na catequização de indígenas. Com a expulsão jesuítas do Brasil, essa área pertenceu a vários donos através de leilão, herança e venda, até ser gradativamente incorporada à União e a partir de 1960, por intermédio do INCRA que passou a regularizar a posse de madeireiros, pequenos lavradores e grandes pecuaristas.

<sup>13</sup> Existem dúvidas acerca das verdadeiras intenções dos idealizadores do projeto. Especula-se que seus interesses eram apenas se apropriar indevidamente de recursos federais, uma vez que a fiscalização dos órgãos competentes era falha. (FARIAS, 2005, p. 34)



Após a paralisação das atividades da indústria em 1971, fixou residência no Entroncamento da CIDA (cruzamento das estradas abertas pela companhia) o senhor Raimundo Josias Mendes de Sousa vindo de Colinas no Maranhão, que recebeu a área como doação. Esse senhor é considerado como fundador de Cidelândia. Tornou-se comerciante, fazendeiro e delegado regional.

Com a exploração de ouro de Serra Pelada e a construção da estrada de ferro Carajás (PA) a Ponta da Madeira (MA), novamente essa região recebe grandes contingentes de migrantes. Como resultado desse processo, ocorreu um significativo aumentando da população do Distrito em questão, acompanhada por necessidades de serviços coletivos de responsabilidade pública que eram atendidos apenas parcialmente.

Assim, com os argumentos já apresentados nas entrevistas, o Município de Cidelândia em destaque nas fotos, foi instituído pela Lei 6142/10.11. 94. Possui uma extensão territorial de 1.464,421 km<sup>2</sup>; população estimada de 12.866 habitantes de acordo com o IBGE, 2009; Produto Interno Bruto (PIB) de 66.062 mil reais em 2006 (IBGE) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 de 0,613 (ONU/ PNUD), colocando-se na 55ª posição no Estado do Maranhão e na 4437ª no Brasil.



Foto 1 - Vista parcial de Cidelândia

Fonte: Pesquisa de campo (GONÇALVES, L., 2009)

### **3.4 Formação do Município de São Pedro da Água Branca**

De acordo com o arquivo da Câmara Municipal de São Pedro da Água Branca, a formação do distrito de São Pedro da Água Branca inicia com a chegada do senhor conhecido popularmente, como Chico Baterista, que veio em busca de terra. A devoção por São Pedro e admiração com a água límpida do lugar, determinou a nomenclatura do mesmo (São Pedro da Água Branca). Bem próximo a esse acontecimento, existe o registro da chegada de Jackson Mendonça, fazendeiro do Pará. Dois grupos formados por posseiros e fazendeiros a partir de então, passam a disputar as terras da região, causando muitos conflitos.

Convém destacar que na história da formação de São Pedro da Água Branca existe o evento da disputa pela região, onde o Município situa-se, atualmente, entre o Pará e o Maranhão. Por um lado, na concepção dos paraenses, São Pedro da Água Branca pertencia ao Pará (tal entendimento devia-se à influência exercida por Marabá à região, mais do que Imperatriz). Por outro lado, no entendimento dos migrantes, oriundos de diversas partes do Maranhão, da Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, o território pertencia ao Maranhão.

Pode-se admitir que o evento da disputa do limite entre os dois Estados foi, na realidade, uma justificativa em adotar um novo modelo de uso dessas terras. Até então, havia o predomínio da cultura do arroz que, desde a década de 1950, vinha constituindo-se em atividade produtiva e sendo identificada como um ciclo econômico que contribuiu na formação do Município de Imperatriz, juntamente com a coleta do babaçu e extração de madeira. O quadro 2 a seguir ilustra a produção de arroz em diversos períodos no Maranhão.

O quadro 2 - Produção de arroz no Município de Imperatriz 1975 a 1982

SAFRA	CULTURA	ÁREA CULTIVADA	PRODUÇÃO
1975/76	Arroz	30.000ha	59.400t
1976/77	Arroz	37.000ha	68.820t
1977/78	Arroz	40.700ha	80.586t
1978/79	Arroz	45.400ha	79.105t
1979/80	Arroz	59.000ha	116.820t
1981/82	Arroz	66.000ha	118.800t

Fonte: (COUTINHO, 1994, p. 169-170 apud FRANKLIN, 2008)

Com a chegada de Jackson Mendonça, inicia-se a implantação das fazendas de gado e também a instauração da grilagem. A resistência dos posseiros em permanecer nas terras causou vários eventos de violência, registrados no processo de ocupação do Bico do Papagaio.

As ações do governo federal nessa região, no final dos anos de 1970 e 1980, são marcadas com a incorporação da referida como área indispensável à Segurança Nacional, implantando a Coordenadoria Especial do Araguaia–Tocantins (Em 1977 é elaborado um Decreto–Lei nº 1523 de 3/2/1977, que cria essas coordenadorias) e em 1º de fevereiro de 1980 pelo Decreto- Lei nº 1767 o Grupo Executivo de Terras do Araguaia–Tocantins (GETAT). O objetivo era a regularização fundiária no Sudeste do Pará, Nordeste do Goiás e Oeste do Maranhão. Com esse objetivo o GETAT pretendia, especificamente, viabilizar a implantação do Projeto Carajás, da melhor forma possível, sob a óptica dos militares.

Sobre essa questão Ferraz, (2000, p.97) assim contribui:

A região do Bico do Papagaio foi escolhida como área prioritária de atuação do GETAT, devido ao número elevado de conflitos registrados na área e à sua proximidade com a Serra dos Carajás. Para o governo era urgente pacificar a região. O “Projeto Carajás”, conhecido da opinião pública, envolvendo elevados investimentos nacionais e estrangeiros, exigia garantias para entrar em operação (FERRAZ, 2000, p. 92).

Como resultado das ações do GETAT, em São Pedro da Água Branca, foi feito um loteamento para 105 pessoas, que para os são pedrenses, também faz parte da história da formação do Município.

Assim, da mesma forma que Cidelândia, também o município de São Pedro da Água Branca em destaque na foto, foi criado nesse mesmo período. Tem como Lei de instituição a de nº 6146/10.11. 1994. Possui uma extensão territorial de 720, 492km<sup>2</sup>; uma população estimada de 11.481 habitantes de acordo com o IBGE, 2009; Produto Interno Bruto (PIB) de 33.657 mil reais em 2006 (IBGE) e Índice de Desenvolvimento de 0, 588 (ONU/ PNUD), ocupando a 94<sup>a</sup> posição no estado e 4868<sup>a</sup> posição em nível de Brasil.



Foto 2 - Vista parcial de São Pedro da Água Branca.

Fonte: pesquisa de campo 2009  
Foto: GONÇALVES, L. (nov.2009)



Foto 3 - Vista parcial de São Pedro da Água Branca

Foto: Fernando Cunha Disponível em:

<http://www.panoramio.com/photos/original/13393863.jpg&imgre>

## **4 POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS**

As considerações em que nos detemos nos parágrafos que compõem este capítulo são conteúdos que buscam apresentar um quadro geral acerca das discussões das leituras sobre federalismo, descentralização de recursos públicos e emancipações municipais. Tais discussões revelam uma mudança na Federação Brasileira e no modelo federativo, que podem ser observadas nas relações intergovernamentais nos diferentes níveis administrativos.

### **4.1 Federalismo e descentralização**

O processo histórico de organização dos sistemas políticos e administrativos dos Estados deu-se com conflitos por territórios específicos em diferentes partes do mundo. Dos dois modelos clássicos de organização do Estado: o Unitário ou centralizado e o Estado Federal, foi adotado o modelo federativo no Brasil com a proclamação da República em 1889 e de forma mais específica com a Constituição de 1891, rompendo com a natureza centralizadora que caracterizava o País até então.

Castro (2005, p.131), analisando o federalismo, esclarece que “O Estado Federal [...] se funda na diversidade e tem sua origem na aliança ou pacto de coexistência firmado entre regiões e povos diferentes para fundar o Estado, o pacto federativo”. O modelo Federal era adequado para um país de dimensão continental e diferenças culturais, pois as experiências com modelos centralizadores tinham gerado conflitos e disputas. A referida autora chama atenção para exemplos de Estados Unitários, hoje estáveis, “serem resultantes de histórias de submissão de toda a sociedade, principalmente as minorias e padronização de normas, leis, língua e cultura”.

Enfatiza Castro (2005, p.131), ainda, que “a própria história do Brasil, França e Alemanha são exemplos de que não há nenhuma relação direta entre centralização e autoritarismo ou descentralização e democracia”. Esse fato ratifica que não é somente o modelo político administrativo do Estado que determina a

formação de uma sociedade democrática, mas “é a ação resultante dos interesses e dos conflitos, que se territorializam e moldam o território”.

Em estudo sobre essa temática, Afonso (1994, p. 321) considera que a Federação brasileira diferencia-se da clássica Federação norte-americana, na qual as colônias e depois os estados uniram-se para criar um Estado Federal. No Brasil, o governo central precedeu as esferas subnacionais, o que proporcionou uma inversão conceitual no país sobre federação chegando à associação do termo com o de descentralização.

Afonso (1994, p. 321), igualmente, expõe que o termo federação diz respeito à idéia de união, pacto, em que existe uma articulação das partes com o todo por meio de um governo central. Além disso, é no Brasil uma forma de organização territorial do poder e de sua articulação com os poderes estaduais e locais, que ficou conhecido como pacto federativo, sendo este formado por alianças complexas e que são soldadas com fundos públicos que são verdadeiros alicerces nas federações e formados por receitas tributárias, além de outros recursos públicos. Possuem papel decisivo em nações de elevada heterogeneidade e servem como estruturação de poder entre as partes, impondo grandes transferências de recursos públicos.

A legitimidade é importante entre as partes federadas, pois, como é formada de entes autônomos, as relações são mais contratuais do que hierárquicas e adota o princípio da unidade pela diversidade. Nessa discussão Abrucio e Franzese (2007, p.14) asseguram que a federação tem como objetivo “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando uma divisão de funções e poderes entre níveis de governo”.

A adoção do modelo federativo no Brasil seguiu situações como: heterogeneidade, associada ao grande tamanho físico territorial, diferenças étnicas, econômicas, diversidades culturais e políticas, bem como a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade. A fim de manter relações de interdependência e união ou pacto político-territorial, a federação possui um “amplo e originário contrato federativo”, Abrucio e Franzese (2007, p.15) garantido pela Constituição. As alianças, ou seja, o pacto federativo, porém, ainda é assegurado por outras instituições como o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal que juntas procuram “[...] evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, criando um controle mútuo entre os pactuantes”.



Para funcionar bem o sistema federativo, além do expressado, prioriza a criação de incentivos à cooperação, assim como prioriza processos intergovernamentais de decisão conjunta, buscando uma coordenação entre os níveis de governo. Os caminhos adotados pelo modelo federativo brasileiro, no entanto, provocaram um descaminho ao funcionamento da federação gerando grande descompasso no princípio da autonomia e da interdependência, além do descaminho nas noções de controle mútuo e coordenação intergovernamental, resultando no fortalecimento dos estados em detrimento do enfraquecimento da união. Abrucio e Franzese (2007 p. 16) chamam atenção para esse acontecimento quando afirmam:

[...] as instituições federativas brasileiras fortaleceram sobremaneira o Executivo estadual, que exercia seu poder num jogo político basicamente oligárquico [...]. Soma-se a isso o fato de que os governadores se transformaram em líderes nacionais. A definição da eleição presidencial passava por um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outras unidades médias como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. A disputa presidencial, ademais, repetia a história anti-republicana que vigorava no plano subnacional: fraudes, voto de cabresto e inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral.

Vários são os resultados desses poderes e que vão deixar grandes marcas na federação brasileira: Revolução de 1930, Golpe de 1937, nos quais foi estabelecido o Estado Novo e a ditadura militar implantada em 1964 sendo que essa durou cerca de 20 anos e com a presença de várias formações constitucionais, nos períodos citados.

Tomando como referência as afirmações de Castro (2005, p.196), esses descaminhos são resultantes da ideologia do regionalismo. A mencionada autora admite que federalismo e regionalismo<sup>14</sup> são faces da mesma realidade político-territorial, podendo mascarar-se mutuamente. Assim, a adoção de um movimento contrário de formação da federação permitiu a presença de várias situações contraditórias na primeira metade do século XX, como a Revolução de 30, por exemplo.

Castro (2005, p. 197) admite que, para a manutenção do regionalismo político, o imaginário da unidade nacional, associa que:

---

<sup>14</sup>Castro (2005, p. 194) quando escreve sobre regionalismo e cultura política, define o referido termo “como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos frente a grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado.” (CASTRO, 2005, p. 194).



[...] mito fundador do Estado brasileiro, cujo legado colonial é um imenso território habitado por um povo irmão, composto de homens cordiais, que falam a mesmo idioma do Oiapoque ao Chuí, que nunca viveu guerras fratricidas ou de secessão (com pequenas exceções que a história não pode esconder, mas analisa como casos isolados). (CASTRO, 2005, p.197).

Assim, conforme Castro (2005, p. 167-168), “a imposição da unidade provocou disputas regionais de grupos que não se sentiram contemplados com a divisão de poder no país”. O resultado foi uma estrutura federativa caracterizada por “uma disfunção entre um formato político administrativo pensado e desenvolvido para acomodar a representação das diferenças territoriais e a perspectiva de manutenção de uma unidade que deveria ser representada a qualquer custo”.

É possível observar que alguns eventos, como a crise política e econômica no final da ditadura militar, a Constituição de 1988 e a emergência do pensamento liberal associado à globalização da economia, são usados como referências de análise do encaminhamento do federalismo brasileiro. Desse modo, esses estudos preocupam-se em explicar as relações entre federalismo<sup>15</sup>, descentralização e democracia fornecendo elementos importantes que podem auxiliar nessa compreensão.

Sem ter a pretensão de relatar a história do federalismo brasileiro, busca-se compreender tal processo que teve grandes mudanças de conteúdo após significativas discussões nos anos de 1980, tornando efeito nas produções acadêmicas dos anos de 1990 e atualmente.

Seguindo esse raciocínio, o de explicar o federalismo brasileiro, situamos as contribuições de Avir (1981 apud ALMEIDA, 1995, p. 89) que apresenta três tipos de federalismo: o dual, o centralizado e o cooperativo. O federalismo dual é o

[...] modelo originário, simultaneamente descritivo e prescrito, no qual ‘os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias.

Os outros dois resultam do dual. O centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que

---

<sup>15</sup> para situar o leitor desse trabalho sobre os termos federação e federalismo, concluímos a partir de literaturas que: federalismo é um sistema político do Estado Federal, é processo político, vincula-se às ideias, valores e concepções de mundo. É a filosofia da adversidade na unidade; enquanto federação é a forma de organização do Estado Nacional. É onde se aplica o federalismo.

possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais. O federalismo cooperativo é o que comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, onde as unidades subnacionais possuem autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 1995, p.89).

Outro aspecto importante para o entendimento de federalismo, diz respeito a sua definição. Não existe uma definição universal do que seja federalismo, segundo a literatura vigente; o que existe é uma idéia que busca a união e a articulação das partes como um todo. Porém essa mesma literatura oferece algumas definições como as de Almeida (1995, p. 89): “[...] é um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação.”. E ainda expõe:

Em sua forma original, bem como na definição normativa, o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular. (ALMEIDA, 1995, p. 89)

Igualmente sobre esta temática Vitte (1999, p.174) acrescenta:

[...] como sistema de organização do Estado, pode ser considerado como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder para sociedades profundamente heterogêneas, étnica, social ou economicamente, o que nos dois últimos aspectos coincide com a realidade brasileira. (VITTE, 1999, p.174).

As definições sobre federalismo de um modo geral adotam a idéia de acomodação de diferenças através da distribuição de poderes, além de admitirem que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil atualmente, foi se moldando de acordo com as situações políticas e socioeconômicas. Daí toda literatura que expõe sobre o mesmo, situar o movimento de redemocratização ocorrido em toda América Latina e a descentralização fiscal provocada pela crise econômica do país entre os anos de 1970 e 1980, serem parte desse processo.

Assim, as definições de federalismo e descentralização, foram construídas em situações (como as de democratização) que os tornaram sinônimos, no entanto, às diferenças observadas em situações empíricas, dessa construção, cabe uma análise criteriosa nos usos desses termos como sinônimo.

Acompanhando as análises, Elazar (1987<sup>16</sup> apud ALMEIDA, 1995, p. 89) usa o termo não-centralizado na definição de federalismo e aponta que a não-centralização é melhor conceptualizada como uma matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa. Dessa forma, constitui-se o federalismo em um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social, tendo na existência de competências comuns entre as instâncias de governo, sua natureza centralizadora.

Ainda na observação de Almeida (1995, p. 90), o caráter não – centralizado dos sistemas federais determina formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo. Essas relações intergovernamentais imprimiram nos modelos de federação significativas mudanças estruturais, principalmente no século XX, o que admitiu a formação de vários tipos de federalismo (como os já citados anteriormente neste trabalho). Analisá-los concretamente, esbarra nos problemas conceituais e empíricos de centralização-descentralização.

Na análise de Affonso, (1994, p. 321), a sinonímia entre federalismo e descentralização é resultante de uma inversão conceitual que está na raiz histórica da formação da federação brasileira, resultante da não adoção do modelo clássico norte-americano. Situa o termo como característica atual de nossa organização federativa. Indo ao encontro desse autor, Abrucio e Franzese (2007, p. 15-16) expõem:

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados [...] os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida gerando um modelo centrífugo [...] no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização.

---

<sup>16</sup> “Não-centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de esta última ser usada - erroneamente- no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. [...]. Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não-centralizados. [...]. (ELAZAR, 1987.p.35-36 apud ALMEIDA, 1995, p. 89).

Esse modelo centrífugo, como sabemos, nem sempre trouxe para o federalismo brasileiro, o fundamento principal de uma federação, que é a união, articulação das partes com o todo na busca de amenizar as diferenças do Estado.

Dessa forma, a busca pela redução do poder da instância nacional, permitiu o uso do termo descentralização em associação com o federalismo. Assim, o termo descentralização tem sido usado principalmente após a Constituição de 1988.

Almeida (1995, p.90), esclarece:

Na literatura especializada em relações intergovernamentais, o termo ‘descentralização’ está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instancias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado.

Esse debate apresenta o uso em diferentes situações do termo descentralização, indo ao encontro às idéias de Arretche (1996, p. 44) quando afirma que:

a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por *definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população.

Tobar, (1991, p.31), em estudo sobre os conceitos de descentralização, supõe que a palavra “virou moda”, afirma que o termo cobra uma funcionalidade particular em cada caso de acordo com as características de seus usuários, mas apresenta elementos comuns nas definições desenvolvidas por diferentes autores:

- a) sua aplicação sugere pensar no fortalecimento da esfera “local”;
- b) problema da descentralização é de caráter político, a implementação eficaz e eficiente do mesmo é de caráter administrativo;
- c) o processo em si não é possível de se atingir de forma isolada e só é viável dentro do marco de um processo geral de reforma; a conceitualização dicotômica centralização vs descentralização não têm poder explicativo sob os dados empíricos. (TOBAR, 1991, p. 34).

As contribuições do autor são importantes no que diz respeito à busca pelo entendimento dos usos do termo descentralização, como fenômeno que expressa situações políticas e socioeconômicas de certos períodos.

Tobar (1991, p.31), formula como princípio de análise, que a descentralização tem *status* de meio para atingir determinados fins. Sendo, portanto, a função resultante da combinação dos fins e valores que orientam a definição em uso. Daí porque a termo têm sido usados por distintos atores, grupos e setores que a aplicaram em conjunturas diferentes e na perseguição de fins diversos, transformando a palavra em um verdadeiro “camaleão político”.

Outro aspecto que deve ser observado na discussão sobre federalismo e descentralização, diz respeito aos apresentados por Vitte (1999). Apoiada em José Luis Fiori, (1995) e Vicente Rodriguez (1994), a autora expõe sobre o federalismo pragmático e federalismo selvagem, respectivamente, como os modelos que se desenvolveram tanto na América Latina como no Brasil em consequência da crise econômica dos anos de 1980. Esta crise criou dificuldades para o “acesso dos países da região ao sistema financeiro internacional” (VITTE, 1999, p. 175). Esses modelos (pragmático e selvagem) são respectivamente, “desvirtuamento da idéia de federalismo” e “altamente competitivo e descentralizado” (VITTE, 1999, p. 176 - 175).

Sobre modelo de federalismo pragmático, a autora apresenta as afirmações de José Luis Fiori (1995),

a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais. É onde a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional. (FIORI, 1995 apud VITTE, 1999, p.175)

Seguindo o raciocínio de apresentar sobre a crise do federalismo brasileiro, Vitte, (1999), apresenta vários aspectos inerentes à crise, como:

- a) dimensão tributária
- b) distribuição das competências na execução das políticas sociais
- c) desequilíbrios da representação dos Estados no Congresso Nacional
- d) configuração dos interesses regionais e locais.

A autora apresenta a dimensão tributária como a que ficou mais conhecida daquele período e que pode ser chamada de “guerra fiscal.”

Diniz Filho (1998, p.127), contribuindo para o entendimento da remodelagem do sistema federativo brasileiro, expõe sobre “guerra fiscal”, como um fenômeno que “está intimamente ligado à problemática regional do país em seus aspectos políticos e econômicos. Em seu trabalho, busca desconstruir a “idéia veiculada sobretudo, pela imprensa, de que as mudanças sofridas pelo sistema federativo brasileiro desde a promulgação da Carta de 1988 são resultados diretos da globalização da economia” (DINIZ FILHO, p.126) .

O autor apresenta uma detalhada análise sobre a estrutura dos impostos indiretos a partir de 1988, chamando a atenção para a redução da área de competência da União. Faz comparações com reformas fiscais de países desenvolvidos, bem como afirma que “não seria correto pensar que a Constituição de 1988 procedeu à substituição dos impostos seletivos pela sistemática da tributação do valor adicionado com o fim de favorecer a internacionalização da economia”. Atribui às mudanças dos tributos nacionais a “[...] transformações econômicas internas, resultantes dos processos de industrialização e de integração do mercado interno” (DINIZ FILHO, p. 130).

Assim, após exposição do funcionamento dos impostos de valores adicionados no Brasil (IVA), com a Constituição de 1988, principalmente com referência à forma de tributação brasileira (na origem da mercadoria), e de situar a conjuntura política da Assembleia Constituinte, (o autor chama atenção de que o período estava marcado pelo processo de democratização do país), associa o fenômeno da “guerra fiscal” à sistemática de tributação do ICMS e que somente nos anos de 1990, com a implantação do Plano Real é que a globalização da economia apresenta-se “como importante fator de estímulo à ‘guerra fiscal’ entre Estados” (DINIZ FILHO, p.137).

De acordo com os usos dos conceitos, diferentes estratégias descentralizadoras, foram estabelecidas causando argumentos contrários e favoráveis; Nazareth, (2007 apud AGUIRRE e MORAES, 1997) expõe:

[...] os argumentos favoráveis à descentralização referem-se, em geral, à função fiscal básica de alocação de recursos e gastos e derivam, em última análise, da identificação da existência de diferenças entre as preferências (dos cidadãos consumidores) e os níveis de renda dos indivíduos em cada

localidade e, portanto, da maior possibilidade de adequação da oferta descentralizada de bens e serviços públicos de cada comunidade.

Dessa forma, a descentralização permite para seus defensores atribuir à escalas subnacionais, maior participação política dos indivíduos nas decisões coletivas fortalecendo a democracia.

Como resultado direto da aprovação da Constituição de 1988, a descentralização está apoiada aos ideais de democracia a ponto de confundir-se com ela. Nogueira (2005, p.55-56) atenta para essa questão:

Fixou-se, por essa via, uma causalidade pouco perigosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente e, dessa forma, para neutralizar o “excesso” de Estado. A descentralização converteu-se, assim, em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da *performance* gerencial do setor público, com a expectativa de que viesse a colocar nos eixos tanto o aumento unilateral do poder das instâncias subnacionais (estados, municípios, províncias, regiões) quanto o enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas.

Outro aspecto do debate de Nogueira (2005) se refere ao questionamento do autor ao discurso de descentralização que se afirmará no Brasil, principalmente nos anos de 1990. Considera que apesar “de recuperar as idéias dos termos cidadania, participação e sociedade civil”, esse discurso mudou a interpretação desses termos e “na prática, vai aproximá-los da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam”. (NOGUEIRA, 2005, p.56-57).

Admite que houve resultado positivo com a incorporação da responsabilidade social, no caráter profissional e no planejamento estratégico, porém, com aspectos hegemônicos e legitimador. Para ele:

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição de poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. (NOGUEIRA, 2005, p.57).

O autor argumenta que essa idéia influenciou no discurso da década de 1990 sobre a reforma do Estado, que passa a privilegiar a sociedade civil, nessa

reforma, porém, os movimentos sociais e a literatura dessa época, terão uma postura mais pragmática, técnica e operacional.

Bem pertinente na discussão sobre descentralização é um esclarecimento sobre a distinção entre esse termo e desconcentração por muitos usados como sinônimos e por outros como distintas.

Tobar (1991, p. 34-35), discutindo desconcentração ou descentralização administrativas, analisa os dois termos oferecendo que existam duas estratégias para o estudo dos referidos termos: na primeira, aborda a distinção conceitual e na segunda, aborda a desconcentração como projeto pedagógico. Define que descentralização “implica redistribuição de poder, uma transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório”.

Em conveniente análise, Tobar (1991, p. 34-36), expõe que “[...] o uso indistinto de ambos os conceitos, longe de representar uma ‘confusão’, é a articulação consciente de um determinado uso da palavra como meio para atingir fins precisos e manifestos [...]”. Considera restrita a equiparação de descentralização com desconcentração, nesse caso há a existência de grau de diferença entre as duas. Argumenta que “embora seja admitido o caráter político da descentralização, seu processo de implementação é visto como um conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar” Atribui que essa definição “não é contrária ao sistema democrático”, induzindo uma relação positiva entre democracia e descentralização. O argumento é que:

[...] uma vez instaurado o processo de descentralização, estaria garantida a gestão democrática do sistema, centrada na grande eficácia atribuída à gestão colegiada e a administração municipal. No entanto se critica essa definição por se operar com uma visão tecnocrática que ignora a necessária mudança na correlação de forças que o movimento descentralizador deve gerar. Quer dizer: esta concepção omite a existência de projetos hegemônicos no poder e a necessidade de gestar alternativas de mudança. Por exemplo, uma leitura desse tipo corre o risco de não chegar a distinguir a natureza dos processos políticos que dão origem à mudança. (TOBAR, 1991, p. 35)

Quando o referido autor aborda a segunda estratégia, (de descentralização) alerta para o uso do termo desconcentração, como projeto



pedagógico. Nessa interpretação, vê-se na “desconcentração as condições de facilitar o processo de descentralização”. Nesse caso há reconhecimento que existam diferenças qualitativas entre as duas categorias, “mas sem que sejam postos como termos antagônicos. A desconcentração seria então uma condição necessária, embora não suficiente, para atingir os níveis desejados de descentralização na tomada de decisões.” (TOBAR, 1991, p. 36).

#### **4.2 Descentralização dos recursos para a educação pública no Brasil**

Os recursos públicos são formados pelos diferentes impostos adquiridos através de cobranças diretas e indiretas à sociedade, São também chamados de fundos públicos e que dentro de uma federação, formam seu alicerce, além de se tornarem muitas vezes, ou quase sempre objeto de disputas, barganha, principalmente os que possuem grande capacidade de promoção sócio-eleitoral, a exemplo dos da educação.

De acordo com o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009), os recursos públicos aplicados em educação correspondem aos dispêndios realizados pela administração direta, por autarquias e fundações, financiadas com recursos de impostos e de contribuições e com receitas próprias. Além de compreender como cobertura dos investimentos públicos em educação a formulação de política, manutenção e desenvolvimento do ensino, a expansão e melhoria das escolas de diversos níveis e modalidades de ensino, dos estabelecimentos de educação, dos programas de assistência ao estudante, entre outros.

Essas definições do Inep, assim como uma gama de informações sobre os investimentos públicos em educação, disponíveis no Ministério da Educação (MEC) evidenciam o grau de recuperação do governo federal no controle dos gastos públicos, realizado através da coordenação de seus usos a partir de meados de 1990.

Na área da educação, mais especificamente, isso se deu com a institucionalização do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em 1996 que vigorou até 2006 e

da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) nº 9.394, de 20 de 1996. A partir de 1º de janeiro de 2007, passou a vigorar o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Na atual Constituição, a aplicação de recursos em educação está firmada no Artigo 212. Segundo o que procede dos textos legais, nunca menos de 18% da União e 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais dos estados e municípios deverão ser aplicados na educação pública. Uma vinculação ainda é prevista para o ensino fundamental, 60% dos recursos estaduais e municipais vinculados ao ensino deverão ser investidos nessa etapa. Ainda na Carta Magna, se consolidam nos artigos 22, XXIV e § único, 23, V, 24, IX e 30, VI atribuições relativas à educação.

As ações descentralizadoras e, particularmente, a municipalização da educação, também estão estreitamente relacionadas às mudanças vividas pelo Brasil nos seus aspectos políticos e econômicos ocorridos nos anos de 1980 e 1990.

Ensejada pelo processo de redemocratização dos anos de 1980, a municipalização da educação, buscou o controle da gestão das políticas públicas, apossarem-se dos principais instrumentos para o exercício do controle político em regiões, ou seja, usar a educação como barganha, em termos de capital político. Abrucio e Franzese (2007, p. 20).

Esse processo que durou até início dos anos de 1990 foi ocasionado tanto pelos Estados que “eximiram-se de responsabilidades de investimento”, como pelo Governo Federal que “sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal ‘procurou transformar descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte’” Abrucio, (2002 apud ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 20), passando os estados e municípios a terem grande autonomia nos gastos públicos. Os autores mencionados atribuem certas desorganizações municipais no exercício de encargos ao contexto exposto.

A partir de meados da década de 1990, houve uma mudança no padrão federativo, com o intuito de melhorar a coordenação federativa na distribuição e gastos dos recursos públicos.

O estudo de Castro e Duarte (2008) apresenta argumentos norteadores do debate constituinte para a descentralização da política educacional, a saber:

“otimizaria recursos pela eliminação de atividade-meio; fomentaria uma efetividade maior das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local fiscalizar a devida aplicação de recursos”. (CASTRO e DUARTE, 2008, p.9).

Acompanhando os acontecimentos pós-constituição, Castro e Duarte (2008 p. 11) apresentam um balanço dos avanços da descentralização das políticas educacionais, como positivas quanto aos aspectos que envolvem financiamento e execução, no entanto, ainda apresentam limitações nos mecanismos e processos decisórios, como a escassez de canais de participação de outros níveis de governo e da sociedade. Esse balanço foi feito com base nos governos Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula (a ordem dos governos é também a ordem de aprofundamento da descentralização).

Os marcos institucionais que hoje legalizam a educação brasileira, também são objetos de análise dos autores citados. Esses marcos constituem-se: a Constituição de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), como parâmetros legais de distribuição de competências entre os entes federativos. Consideram que esses marcos institucionais<sup>17</sup>, são hoje, uma característica do “atual estágio do federalismo brasileiro”, onde a “Constituição de 1988, ao dispor através em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada num sistema de cooperação” [...] porém, expõem que esse sistema de cooperação [...] “abriu margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada uma”. (CASTRO e DUARTE, 2008, p.12).

---

<sup>17</sup> “[...] compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, bem como exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios. Quanto aos estados, a CF de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, a Carta Magna delega a responsabilidade de prover o ensino fundamental e a educação infantil, e em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB retifica essa responsabilidade e os proíbe em atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência” (CASTRO e DUARTE, 2008, p.11).

Observa-se que os marcos institucionais da década de 1990, buscam esclarecer sobre provimento, competências e responsabilidades para uma descentralização mais eficiente do setor. Apresentamos algumas afirmações dos autores sobre essa realidade:

A LDB instituiu na estrutura educacional o CNE com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Funções similares são exercidas no âmbito dos sistemas de ensino pelos conselhos estaduais e municipais, que também são instituídos por leis próprias. A Lei nº 9.424/1996, do Fundef, determinou, no âmbito da União, dos estados e municípios, a criação de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos. (CASTRO e DUARTE, 2008, p.12)

E ainda:

Questão central na descentralização educacional é assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seu controle social efetivo e sem devida colaboração e assistência da instância estadual e federal pode, em alguns casos, trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvindicados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar grandes prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef. (CASTRO e DUARTE, 2008, p.12)

Percebe-se que era um momento de busca por uma eficiência nos gastos dos recursos públicos, que a década de 1990, de forma mais específica a sua segunda metade, através de sinais de equilíbrio econômico e firmação das instituições, permite acontecer.

Se nos anos de 1980 e primeira metade dos anos de 1990, não se tinha uma economia que viabilizasse a disponibilidade de recursos e tão pouco o controle dos mesmos. O final dos anos de 1990 apresenta uma política de distribuição de recursos com maior clareza de competências, fato verificado através das bases legais instituídas nesse período para a educação, que já compõem este texto, acompanhadas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Assim como a busca por uma melhor definição de competências para a educação brasileira, a Constituição de 1988 e todos os outros marcos legais, também baseado num regime de colaboração, estabelecem normas quanto à

origem e usos dos recursos da educação. Castro e Duarte, (2008), organizaram um quadro da estrutura desse financiamento, que reproduziremos na íntegra:

Quadro 3 - Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ordinários do Tesouro</li> <li>. Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)</li> </ul> 2. Contribuições sociais <ul style="list-style-type: none"> <li>. Salário- Educação/quota federal (1/3)</li> <li>. Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>. Contribuição para a seguridade social</li> <li>. Receitas brutas de prognóstico</li> </ul> 3. Misto <ul style="list-style-type: none"> <li>. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</li> </ul> 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> <li>. Operações de crédito</li> <li>. Renda líquida da loteria federal</li> <li>. Renda de órgãos autônomos</li> <li>. Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</li> <li>. Diretamente arrecadados</li> <li>. Diversos</li> </ul>	1: Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>. Subvinculação do Fundef</li> </ul> 2- Transferências <ul style="list-style-type: none"> <li>. Salário- Educação/quota federal</li> <li>. Orçamentários da União</li> <li>. Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul> 3. Contribuição social <ul style="list-style-type: none"> <li>. Salário- Educação/quota estadual (2/3)</li> </ul> 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> <li>. Diretamente arrecadados</li> <li>. Operações de crédito</li> <li>. Diversos</li> </ul>	. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>. Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>. Subvinculação do Fundef</li> </ul> 2- Transferências <ul style="list-style-type: none"> <li>. Salário-Educação/quota estadual</li> <li>. Salário-Educação/quota federal</li> <li>. Salário-Educação/quota municipal</li> <li>. Orçamentários do estado</li> <li>. Orçamentários da União</li> <li>. Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul> 3. Outros <ul style="list-style-type: none"> <li>. Diretamente arrecadados</li> <li>. Operações de crédito</li> <li>. Diversos</li> </ul>

Fontes: CF. LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: (CASTRO e DUARTE, 2008)

Nota: Não estão incluídas as alterações legais decorrentes da implementação, em 2007, do Fundeb (Lei nº 11.494 / 2007), em substituição do Fundef.

O quadro acima apresenta uma estrutura de financiamento da educação mista e complexa, como bem chamam atenção Castro e Duarte, (2008), e formado por recursos oriundos de receitas fiscais e os de origem das contribuições sociais.

No que se refere aos de origem das receitas fiscais, os mesmos são adquiridos através da vinculação dos impostos, sendo considerado “uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidade do poder público nessa área”. (CASTRO e DUARTE, 2008). Os percentuais de 18% pela União e 25% pelos estados e municípios, são por lei (Constituição de 1988) garantida à educação.

A Constituição fez com que os três entes, União, Estados e Municípios adquirissem autonomia política, administrativa e econômica, com destaque para o município, que na nova Carta, foi elevado à categoria de unidade jurídica independente.

A Constituição deu garantia para a formação de espaços institucionais em uma federação constituída por unidades territoriais na busca do exercício de suas autonomias.

Algumas críticas são feitas a essa mesma Constituição no que diz respeito à definição dos papéis dos entes federados na execução de responsabilidades a eles atribuídos. Almeida, (1995, p.93), afirma: “A Carta Constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte delas na área social” A autora considera que a forma de financiamento das políticas padece de indefinição semelhante. A análise da referida, se dá no processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social, onde no seu entender,

o governo federal, peça fundamental no processo de mudança, não foi capaz de formular algo que se parecesse como uma estratégia de redefinição das funções dos três níveis de governo na área social, que contemplasse as especificidades dos setores que a compõem e a diversidade das situações regionais. Ao contrário, cindiu-se entre iniciativas e proposições que espelhavam diferentes objetivos e prioridades: os da área econômica do governo, empenhada em controlar a inflação, e os de diferentes segmentos da área social, comprometidos com as continuidades das políticas de seu setor. (ALMEIDA, 1995, p.94).

Analisando essa situação descrita, Almeida (1995, p. 95), esclarece o aparecimento de situações de eixos de coalizões defensivas em ministérios afetos às áreas sociais, porém a estabilidade e a capacidade de articulação dessas coalizões foram variáveis. Admite que as “pressões das circunstâncias econômicas e

a ausência de coordenação do governo federal” permitem que “não se contemple uma consideração mais ampla das atribuições e competências das três esferas de governo”. Assim, concorda que o governo federal, não criou “condições favoráveis à definição de atribuições e de formatos organizacionais mais adequados a um modelo estatal federativo e descentralizado.”

Abrucio e Franzese (2007), também discutem a questão da Constituição Federal de 1988, no que se refere a competências. Ocupam-se em apresentar problemas gerados pelo artigo 23 da referida na obrigação entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em executar responsabilidades comuns estabelecidos pelo artigo 23, na área de política: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao estabelecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas de pobreza; e política de educação para segurança no trânsito.

As diversas interpretações dessas responsabilidades comuns, trouxeram especificidades para a descentralização, podendo ser entendida, como um acontecer inverso, do que determinava a Constituição, talvez pelo fato de não existir na própria Carta, como seriam executadas essas responsabilidades comuns. Na busca por suas autonomias, os entes subnacionais (de forma mais contundente os municípios) buscaram desenvolver ações de forma isolada, fora de um planejamento microrregional, regional ou até mesmo nacional.

Ainda dentro dessa discussão dos autores, e apoiados em Daniel (*apud* ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 20), situam o aparecimento de um “padrão autárquico de municipalismo” ocasionando alguns acontecimentos característicos desse período nos municípios, como a transformação dos prefeitos em “atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental, cada qual defendendo a autonomia de seu município”.

Apresentam elementos negativos das responsabilidades adquiridas pelos municípios, presentes na democratização do poder local, na gestão das políticas, decorrentes da baixa qualidade burocrática municipal, além do “pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo em áreas mais pobres e em pequenas municipalidades”, como responsáveis pela redução ao “potencial transformador da descentralização”. (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 20-21).

Embora apresentando esses problemas, os autores em questão, avaliam como positivas e inovadora algumas experiências de políticas públicas como efeito do poder conferido aos municípios, citando: o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola e o Programa Mãe Canguru. (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 21).

Apesar das considerações sobre os problemas de competência entre União, Estados e Municípios, mesmo com a Constituição de 1988, essa carta foi adotada conforme consta em vários trabalhos como importante na discussão da municipalização da educação.

### **4.3 Municipalização da educação**

A municipalização da educação compreende as responsabilidades dos municípios de prestar serviços educacionais ao ensino fundamental. Essas responsabilidades estão em acordo com alguns marcos legais anteriores à Constituição e também da atual Constituição, que favoreceu a intensificação desse processo, dada a conjuntura de sua promulgação, assim como da década de 1990.<sup>18</sup>

A partir da década de 1990, a efetivação da municipalização da educação tem uma relação bastante estreita com a promulgação da Constituição de 1998. A Constituição estabeleceu competências privativas, comuns e concorrentes da União, dos Estados e dos Municípios, por meio dos artigos 22, XXIV e § único, 23, V, 24, IX e 30, VI, assim como no o artigo 211 que discorre sobre a organização em regime de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório e no artigo 208 dar uma ampla garantia de acesso à educação.

Both (1997 apud CASTRO e DUARTE, 2008, p.8), apresenta três períodos da municipalização do ensino no Brasil:

- 1) de 1946 a 1971, marcado por iniciativas particularizadas, sem expressão prática, mas importante impulso ao pensamento municipalista;
- 2) de 1971 a 1988, há ocorrência de experiências expressivas na área;

---

<sup>18</sup> Década marcada por discussões em nível internacional como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia) em 1990 e regulamentação da Lei 9396/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e criação do FUNDEF.



- 3) de 1988 a 1991, caracterizada por ser uma fase de transição, através da qual se espera uma definição mais precisa sobre os rumos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, considerada ponto de apoio para a municipalização do ensino fundamental.

Há que se ressaltar, também a importância da Lei de nº 9394/96, (LDB) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Emenda Constitucional de nº 14 e da Lei de nº 9424/96 que criaram e regulamentaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e da Lei nº 11.494/2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (FUNDEB).

Como construção social, a municipalização da educação, é resultante de contextos econômico, político e social, assim como a descentralização.

Dessa forma, situamos que durante os anos de 1990, a globalização imprimiu um novo papel ao Estado, no que se refere principalmente à governabilidade tanto em função de uma autonomia cada vez maior da economia capitalista, como em função das diferenças sociais e econômicas.

Assim, durante a referida década, denominada “década da educação” as reformas do setor público estão associadas a uma crescente globalização da economia. Na educação, as políticas educacionais orientam-se a partir de diagnósticos, relatórios e receituários de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), além de programas de cooperação técnica como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), sobre esse contexto Freitas (2002, p. 142), expõe:

No desenvolvimento e na implementação das políticas educacionais neoliberais, a qualidade da educação, assumida como bandeira pelos diferentes setores governamentais e empresariais, adquire importância estratégica, como condição para o aprimoramento do processo de acumulação de riquezas e aprofundamento do capitalismo.

Essas políticas dos anos de 1990 diferenciavam-se das da década anterior cuja organização dava-se em torno de regulação de uma “racionalidade democrática” enquanto as políticas dos anos 90, a adoção foi pela racionalidade

financeira. No primeiro caso, houve uma dispersão de recursos e no segundo caso, houve uma redução dos gastos públicos. (SOUZA e FARIAS, 2004, p. 928-929).

Observando o contexto em que ocorre a reforma da educação nos anos de 1990, se ressalta que ocorreu uma descentralização direta com a Constituição e outra com as orientações dos organismos internacionais à administração do Estado brasileiro.

Conforme discussão já apresentada sobre descentralização, compreendemos que o termo é abrangente se comparado à municipalização que, assim como à desconcentração é uma de suas faces. Nesse sentido, conforme (SILVA e CRUZ 1994 apud ALMEIDA, 1995, p. 105) a municipalização é a/transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos do Estado para os municípios e a desconcentração é a delegação limitada de atribuições, dentro do mesmo nível de governo, para unidades administrativas regionais ou locais, para escolas ou para instituições privadas ou comunitárias.

Esses dois rumos tomados pelas políticas de descentralização da área de educação são parte da “reforma deliberada”, segundo Almeida, (1995, p. 105), para a autora ainda ocorreu uma espécie de municipalização por ausência. Típica de regiões menos desenvolvidas, ela resultou da incapacidade do governo estadual de responder à demanda por novas vagas, que passou a ser atendida pelas administrações municipais mais sensíveis.

Alguns elementos operados em conjunto são considerados pela autora em discussão como obstáculo à municipalização: os institucionais, ausência de delimitação clara de competências exclusivas dos diferentes níveis de governo. A maior dificuldade foi na distribuição constitucional às três instâncias de governo de competência concorrentes em todos os níveis de ensino; os administrativos e financeiros, em função da distribuição desigual entre os municípios brasileiros e os políticos, manifestados pela burocracia dos estados, pelos bloqueios dos sindicatos ou associações de professores, diretores de escolas, entre outros.

A partir da segunda metade da década de 90 os rumos da municipalização são definidos pela LDB, com o princípio do direito universal à educação para todos, apresentando mudanças na Educação Infantil (inclusão de creches e pré-escola), defesa da gestão democrática do ensino público, busca de autonomia pedagógica e administrativa, além da obrigatoriedade do ensino gratuito

e do FUNDEF, que assumiu por meio do aspecto financeiro esses processos a partir das matrículas no Ensino Fundamental.

A criação do FUNDEF é considerada para Castro (1999, p. 114), a principal medida do governo para traduzir a importância do Ensino Fundamental. Apesar de fazer parte da Constituição brasileira que um mínimo de 25% das receitas tributárias de estados e municípios deva ser aplicado na educação, “era notório o desperdício de recursos, muitas vezes desviados da educação para outras finalidades” (CASTRO, 1999, p. 114).

A capacidade de arrecadação dos Estados e Municípios determinava suas capacidades de investimento na educação, provocando distorções. Castro (1999, p. 114-15), atenta que nas regiões Sul e Sudeste, os estados desenvolveram redes mais amplas de atendimento escolar, liberando os municípios. Um acontecimento inverso ocorreu em áreas mais atrasadas, como o Norte e o Nordeste. Nesses espaços, o atendimento é mais recente e promovida pelos municípios. Como ilustração, a autora situa que 90% das matrículas em São Paulo eram de responsabilidade do Estado, enquanto no Maranhão 68% das matrículas públicas eram de responsabilidade dos Municípios, proporcionando ensino de baixa qualidade, assim como, salários baixos. A autora não situa o período.

O Fundo foi formado por 15% dos recursos estaduais e municipais relativos às receitas fiscais constituídas por: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, (IPI) transferido aos Estados em proporção a sua exportação de produtos industrializados, compensações financeiras pagas pela União aos Estados em função da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) que isentou exportações da incidência de impostos estaduais.

Diferente das condições anteriores à criação do Fundo, a disponibilidade de recursos ficou associada ao número de alunos matriculados.

Existe concordância de que o FUNDEF tenha proporcionado na educação: melhora na qualidade nos locais de menor disponibilidade de recursos; aumento no número de matrículas; facilidade na municipalização do Ensino Fundamental; descentralização da administração do Ensino Fundamental; maior envolvimento dos pais na administração da escola e melhorias no salário e formação de professores. Onde o poder municipal assim o entende e implementa.

Em substituição ao FUNDEF, entrou em vigor por meio da Lei 11.494/2007, o FUNDEB para um prazo de 14 anos, até o final de 2020. Os recursos que compõem o FUNDEB têm sua origem na própria arrecadação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Até sua complementação total, a partir de 2009, o Fundo tem sido constituído de 20% de impostos e transferências constitucionais e de uma parcela de complementação de União para aqueles entes que não conseguirem alcançar o valor mínimo por aluno, fixado nacionalmente.

As contribuições de Estados, Distrito Federal e Municípios que formam o Fundo, correspondem: 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano, relativos às mesmas receitas dos impostos que formavam o FUNDEF e 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano, sobre:

- Imposto sobre Transmissão de *Causa Mortis* e Doações (ITCMD)
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- Quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios.

São consideradas inovações no FUNDEB: a cobertura da Educação Básica ampliada, alcançando a Educação Infantil, Ensinos Fundamental e Médio, dentro dos limites de responsabilidade de cada ente da federação e o compromisso assumido pelo Governo Federal em relação ao aumento do valor mínimo a ser transferido por aluno da parcela relativa à complementação da união, destinada aos Estados e Municípios que possuem menos recursos próprios. A complementação da União compreende: de R\$ 2,0 bilhões de reais em 2007, R\$ 3,0 bilhões de reais em 2008 e R\$ 4,5 bilhões em 2009. A partir de 2010, essa complementação será de 10% do valor do Fundo. A ampliação da Educação Básica, bem como a responsabilidade está organizada conforme apresentação no quadro a seguir:

Quadro 4 - Cobertura e Responsabilidade da Educação Básica no FUNDEB

ETAPAS	DURAÇÃO	IDADE	RESPONSABILIDADE
<b>Educação Infantil</b>	Creche - 3 a 4 anos Pré-escola - 2 ou 3 anos	0 a 3 anos 4 a 6 anos	Município
<b>Ensino Fundamental</b>	9 anos	6 aos 14 anos	Município, Estado e Distrito Federal
<b>Ensino Médio</b>	3 anos	15 aos 17 anos	Estado e Distrito Federal

Fonte: Controladoria Geral da União (CGU), 2008

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

No Maranhão não houve um processo sistematizado de organização/distribuição do sistema de ensino. A partir dos anos de 2000, foi instituído por parte do Governo do Estado uma comissão de municipalização, entretanto, não encontramos nenhum marco legal dessas discussões.

De um modo geral, a municipalização vem ocorrendo a partir de ações políticas entre governantes de acordo com suas conveniências.

Em Municípios onde havia participação do Estado nos Ensinos Fundamental e médio, ocorreu uma diminuição da participação do Estado no número de matrículas no Ensino Fundamental e aumento na responsabilidade do Ensino Médio. Fato registrado em Cidelândia, conforme gráficos das matrículas já apresentados.

## **5 APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO EM CIDELÂNDIA E SÃO PEDRO DA ÁGUA BRANCA E O DISTRITO DE PETROLINA NO MARANHÃO**

Este capítulo trata da análise da aplicação de recursos públicos na educação de Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o Distrito de Petrolina em destaques no mapa 5. Os dados usados para a referida análise, conforme já exposto na introdução deste trabalho, foram coletados em 1998<sup>19</sup> e 2009 (ano base 2008) a partir de pesquisa empírica com aplicação de questionário (Apêndice A), bem como por entrevistas nas Secretarias Municipais de Educação. A quantificação dos recursos foi retirada a partir do Portal da Transparência, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

Buscando atender aos objetivos deste trabalho, principalmente no que se refere a análises das conseqüências da emancipação (implantação) dos Municípios no setor da educação, o capítulo apresenta uma caracterização da educação nesses Municípios e no Distrito de Petrolina por meio da comparação entre dos dados das referidas pesquisas.

Foram usadas treze escolas como amostra, de um universo de trinta e uma: vinte e uma de Cidelândia, nove de São Pedro da Água Branca e uma de Petrolina. Desse universo, cinco são escolas do Município de Cidelândia, sendo quatro da zona urbana e uma da zona rural, também incluída na pesquisa de 1998. Esse distrito possui a maior população da zona rural de Cidelândia: setecentos e quarenta e cinco pessoas, de acordo com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) no ano de 2008. As dezessete escolas da zona rural de Cidelândia funcionam como salas multisseriadas (com alunos de séries diferentes em um mesmo espaço físico); nove escolas atendem a educação infantil até o quinto ano e oito atendem alunos de

---

<sup>19</sup> - Esta data refere-se à realização da pesquisa de campo para elaboração do Diagnóstico Sócio-Econômico de localidades influenciadas direta ou indiretamente pela atuação da empresa de reflorestamento CELMAR. O diagnóstico foi organizado pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por meio do departamento de Economia e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), pelo departamento de História e Geografia. Cidelândia São Pedro da Água Branca e Petrolina são partes dessas localidades.

1º ao 9º ano. As escolas do Município de Cidelândia para a amostra serão nomeadas como A, B, C, D, E.

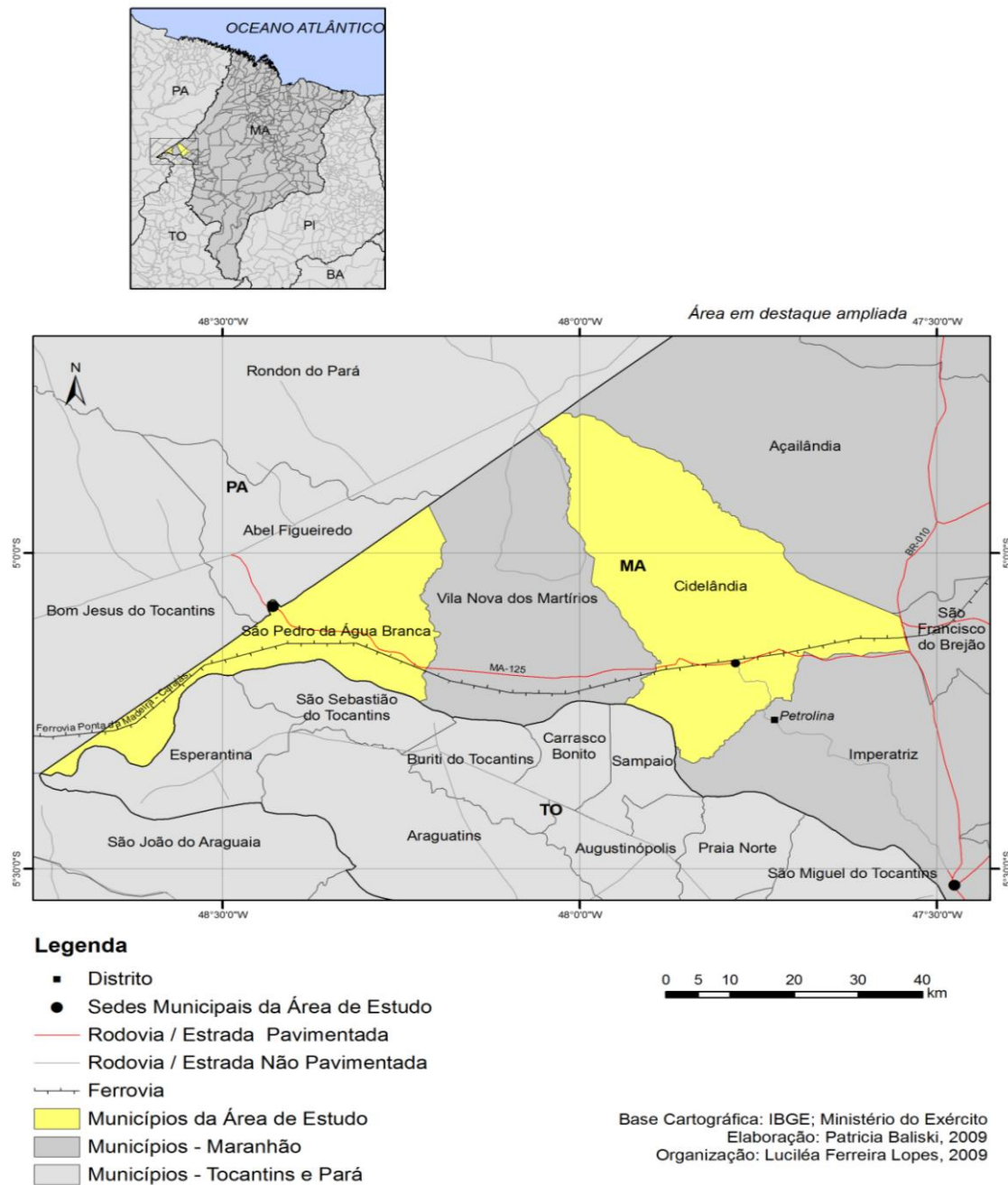
Em São Pedro foram usadas na amostra sete escolas, todas da zona urbana. Não houve registro de salas multisseriadas nas escolas de São Pedro da Água Branca. Por falta de prédio para o funcionamento do Ensino Médio, usa-se o espaço do Centro de Ensino Municipal (CEM) no turno vespertino e noturno para esse nível. As escolas de São Pedro para a amostra serão nomeadas como: F, G, H, I, J, L, M.

Considerando que no Distrito de Petrolina possui somente uma escola, usaremos o nome da referida.

A amostra compreende o número de alunos matriculados em 2008 nas escolas estudadas em Cidelândia, São Pedro e Petrolina foi de 2.916, 3.846 e 433, respectivamente, correspondendo a 55,5%, 87,7% e 11% do total matriculado a saber: 5.249, 4.383 e 3.916 <sup>20</sup>. Esse número de matriculados equivale a 22,66%, 33,5% e 3,15% da população dos referidos Municípios e do Distrito.

---

<sup>20</sup> Na zona rural de Imperatriz o número de matriculados em 2008 foi de 3.916 em 32 escolas que são didaticamente divididas em três pólos: “Estrada do Arroz”, “BR-010” e “Adjacências”.



Mapa 5 – Localização da área objeto de estudo

A fim de realizarmos uma discussão mais apurada da pesquisa empírica, elegemos três categorias como já informado: formação de professores, estrutura física das escolas e alimentação escolar, das diversas que compõem o questionário na caracterização da infraestrutura educacional. A análise dessas categorias selecionadas se justifica porque constituem elementos chave do gerenciamento



municipal da educação no Maranhão. Porquanto, optamos por expor e analisar os dados da referida categorias.

#### **5. 1 Análise de dados, 1998 e 2008, referente à capacitação profissional em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina (Imperatriz)**

Em Cidelândia no ano de 1998, foram identificados sessenta e um professores (71) no conjunto de escolas formado pelas escolas A, B, C, D e E. Dessas, somente quatro possuíam formação Superior, sendo dois na escola C e dois na escola D. Numa apresentação em percentuais, esses quatro professores apresentavam 6,5% do total identificado. A formação da maioria dos professores em um total de trinta e quatro (34) tinha como formação o Magistério completo, correspondendo a 55,7%.

No que se refere aos dados levantados em 2008, a mesma apresentou para o Município de Cidelândia um quantitativo de cem (100) professores. Desse total, setenta e um (71) com formação superior, representando 71% O quadro número 05 a seguir ilustra de forma mais detalhada esses resultados

Quadro 5 - Formação acadêmica dos professores do município de Cidelândia-MA em 1988 e 2008

	A		B		C		D		E		TOTAL	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Nº de Docentes	15	24	4	15	23	36	9	11	10	14		
Magistério Incompleto	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0		
Magistério Completo	10	1	4	0	12	0	7	5	1	7		
Adicional	5	0	0	0	6	0	0	0	5	0		
Superior Completo	0	23	0	15	2	20	2	6	0	7		
Superior Incompleto	0	0	0	0	3	16	0	0	0	0		
Cursando PROCAD	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0		
2º Grau	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa de campo realizada em 1998 e 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

No município de São Pedro da Água Branca os registros de 1998 apresentaram noventa e oito (98) professores no conjunto de escolas formado pela F, G,<sup>21</sup> H, I, J, L e M. Não houve registro de professores com formação Superior; o maior número de professores oitenta e um (81), desse total tinha como formação Magistério completo, correspondendo a 82%.

Os dados relativos a 2008 apresentaram cento e setenta e oito (178) professores em seis (6) escolas pesquisadas, uma a menos em relação ao período de 1998, devido ao fechamento da escola M. Desse total foram identificados cento e sete ( 107 ) professores com formação Superior, correspondendo a 60,1%.

O quadro 06 apresenta de forma mais detalhada a realidade da formação dos professores nas escolas pesquisadas em 1998, bem como a realidade em 2008 em São Pedro da Água Branca.

<sup>21</sup> Os estabelecimentos F e G recebem denominações diferentes do período de 1998, O estabelecimento G era gerenciada por uma associação que tinha convênio com o Estado e com o Município, porém as matrículas eram registradas no Censo Municipal. Em 2009 a escola G foi municipalizada.

Quadro 6 - Formação acadêmica dos professores de São Pedro da Água Branca  
- MA em 1998 e 2008

	F		G		H		I		J		L		M		TOTAL	
	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08
Nº de Docentes	5	17	4	4	19	27	23	53	20	46	19	12	8	0	0	0
Superior Completo	0	0	0	0	0	14	0	50	0	33	0	10	0	0	0	0
Superior Incompleto	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magistério Completo	1	17	1	0	17	13	21	2	18	13	15	2	8	0	0	0
Magistério Incompleto	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Estudos Adicionais	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
1º Grau	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
2º Grau	3	0	1	2	2	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>53</b>	<b>20</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>00</b>	<b>98</b>	<b>178</b>

Fonte: Pesquisa de campo realizada em 1998 e 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

O distrito de Petrolina apresentou em 1998 o registro apenas da Escola Municipal Presidente Juscelino Kubitschek, que funcionava nos três turnos, oferecendo educação para alunos da pré-escola até a 8ª série e uma turma de alfabetização para adultos.

O corpo docente desse período era constituído por treze pessoas, sendo nove com Magistério completo, uma com Magistério incompleto, duas com formação profissionalizante e uma com formação no 2º Grau (atual Ensino Médio).

No que se refere aos dados levantados em 2008, foi registrado no Distrito de Petrolina o funcionamento da mesma escola em três turnos, com turmas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Ensino Médio. Este último nível funciona como extensão da escola Dorgival Pinheiro de Sousa sediada em Imperatriz. O número de professores para a Educação Infantil e Fundamental que é efetivo da escola não alterou, tendo sido novamente registrados treze (13) professores. Desses, nove com formação Superior e quatro com Magistério, como ilustra o quadro 07.

Quadro 7 - Formação acadêmica dos professores de Petrolina Imperatriz- MA em 1998 e 2008

	Nº de Docentes		Magistério incompleto		Magistério completo		Curso profissional		2º Grau (médio)		Superior completo	
	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08
EMPJ K	13	13	01	00	09	04	02	00	01	00	00	09

Fonte: Pesquisa de campo realizada em 1998 e 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

EMPJK- Escola Municipal Presidente Juscelino Kubitschek

Analisando os resultados das duas pesquisas, nota-se considerável melhora na formação dos professores na área objeto de estudo. O baixíssimo número de professores com graduação foi substituído por um percentual mais elevado nos dois Municípios e no Distrito de Petrolina. O destaque está na Escola B em Cidelândia e I em São Pedro da Água Branca que, contrastando com a realidade de 1998, apresentaram todos os professores com formação Superior.

Pertinente faz-se uma observação quanto à persistência da formação em Magistério na Educação Infantil, nas creches,<sup>22</sup> e séries iniciais do Ensino Fundamental. O Município de São Pedro da Água Branca foi o que apresentou de forma mais expressiva essa realidade. Nos estabelecimentos de ensino F, G, H, I, J, os índices ainda são bastante elevados para professores com a referida formação, conforme ilustra o quadro 06. Vale ressaltar que essa realidade em São Pedro da Água Branca é na sede do Município ou zona urbana, diferenciando-se da realidade urbana, e até mesmo rural, do Município de Cidelândia aqui representada pela E, onde 50% dos professores possuem formação superior. Já no distrito de Petrolina, os que têm formação em Magistério trabalham no Ensino Fundamental ( Infantil e de 1º ao 5º ano) além do EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Outra observação sobre a formação profissional, diz respeito ao local onde essa formação foi realizada. De acordo com informações obtidas nas Secretarias de Educação dos Municípios; na Universidade Estadual do Maranhão

<sup>22</sup> Os que na realidade são consideradas como Creches, nessas localidades, constituem-se em espaços utilizados para Educação Infantil (nível pré-escola) que recebem crianças de 03 a 05 anos. Não existem Creches para crianças de zero a três anos.

(UEMA), especificamente, no Centro de Estudos Superiores de Imperatriz e Centro de Estudos Superiores de Açailândia (CESA). Além disso, durante a aplicação dos questionários nas próprias escolas, foi verificado que a UEMA tem uma significativa contribuição no quantitativo apresentado de duzentos e trinta e três professores graduados nos Municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca. Em Petrolina os próprios professores pagaram seus cursos.

A partir de 1993, com convênios firmados entre a Universidade Estadual do Maranhão, o Estado do Maranhão, Prefeituras e Associações, diversas turmas foram iniciadas pelos Programas, a saber: Programa de Capacitação de Docentes (PROCAD) período 1993 a 2003; Programa de Qualificação de Docentes (PQD) período de 2004 a 2007<sup>23</sup> e pelo Núcleo de Educação a Distância (NEAD), atual UEMANET, que funciona desde 2002.

Esses Programas permitiram o processo de interiorização da referida Universidade que atingiu, por meio do PROCAD, 66 municípios e 20.933 alunos matriculados; do PQD, 68 Municípios e 8.947 alunos matriculados e com o NEAD, 50 Municípios<sup>24</sup> e 2.588 alunos.

No Município de Cidelândia foram formados cento e sessenta e dois professores (162) no PROCAD e PQD. Em 2002 foram firmados dois convênios em entre a UEMA e Prefeitura. O total de professores que adquiriram formação superior nesse período foi noventa e quatro (94), incluídos no total citado; no Município de São Pedro, foram oitenta e quatro (84) professores. Não houve registro no distrito de Petrolina de professores formados por esses programas. Dos nove professores graduados, apenas um (01) estudou na UEMA, porém no Curso Regular de Matemática do Centro de Estudos Superiores de Imperatriz (CESI) os demais se formaram nos Cursos de Filosofia com convalidação em Pedagogia e em História. Esses professores realizaram seus cursos em Institutos ou Faculdades particulares durante finais de semana na cidade de Imperatriz.

Ainda sobre Petrolina, a última pesquisa identificou que quatro (4), dos nove (9) professores que formavam o quadro de docentes da Escola Municipal Presidente Juscelino Kubitschek em 2008, também lecionavam nas turmas da extensão do Ensino Médio, para um total de seis professores nesse nível. Com

---

<sup>23</sup> A continuação do Programa está sendo feita por uma nova versão denominada Darcy Ribeiro, que iniciou em 2009 e pretende atingir de forma gradual 48 pólos em 213 municípios. O programa prioriza a área de Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias.

<sup>24</sup> Um mesmo Município está registrado nos três programas.

formação em Pedagogia e História atuaram<sup>25</sup> nas disciplinas de Língua Portuguesa, Artes, Geografia, História, Matemática, Física, Biologia e Química. Nos municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca a docência no Ensino Médio está em concordância com a formação dos professores.

Assim sendo, Petrolina apresenta uma realidade muito comum na zona rural e mesmo na zona urbana dos municípios para o Ensino Médio no Maranhão, onde os professores que são contratados trabalham um conjunto de disciplinas independente de sua formação. Isso acontece devido à falta de professores com formação superior, principalmente nas áreas de Matemática, Física, Química e Biologia.<sup>26</sup> Outro aspecto que contribui para essa realidade diz respeito ao reduzido número de turmas do Ensino Médio, nessas localidades, que obriga o professores a assumir diferentes disciplinas, a fim de que seja completada a carga horária mínima de 16 horas em sala de aula.

Desse modo, apesar de os dados de 2008 apresentarem um número significativo de professores com formação superior no referido distrito, essas formações não proporcionam conhecimento dos conteúdos das disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Biologia, Física, Língua estrangeira, Química, Sociologia e Artes, admitindo que se questione se essas formações possibilitam aprendizagem. Igualmente, essa formação geral dificulta a articulação entre teoria e prática, defendida como uma adequada forma de trabalhar os conteúdos escolares no desenvolvimento de habilidades e competências.

Vale ressaltar, ainda, que esses dados quantitativos contribuem para mascarar uma realidade muito precária na educação do município de Imperatriz, que é o segundo mais populoso do Estado (236.691 IBGE/2009) e tendo, portanto, o segundo maior número de alunos matriculados. Essa realidade descrita também contraria o artigo 61 da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) que propõe um modelo de formação de professores que busque “atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características da cada fase de desenvolvimento do educando” (LDB, 1996, art. 61)

---

<sup>25</sup> Esta realidade ainda é a mesma na atualidade.

<sup>26</sup> A UEMA atendendo às demandas diagnosticadas nos Sistemas de Ensino Estadual e Municipal para essas áreas implantou o Programa Darcy Ribeiro em parceria com Municípios, Estado e Governo Federal.

A despeito de qualquer análise sobre a interiorização da UEMA, bem como dos programas citados, é notória a grande contribuição na mudança dos quantitativos na formação de professores no Estado pelo PROCAD, PQD e NEAD.

Informações do Centro de Documentação e Informação (CEDIN) da Secretaria Estadual de Educação do Maranhão (SEEDUC/MA) apresentaram para o ano de 1992 um percentual com 92% dos professores de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental e 37% do Ensino Médio sem habilitação mínima exigida. Em 2005 a Supervisão de Informação e Estatística (SINEST) da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEEDUC/MA) apresentou uma realidade mais aceitável, conforme o SINEST, 48,8% dos professores do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série já possuía curso superior.

As ações da Universidade Estadual do Maranhão quanto à formação de professores, acompanharam as orientações constantes no Plano Decenal de Educação Para Todos (1993 - 2003); a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9394/96 – LDB); a Lei 9424/96 (Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e os Referenciais para a Formação de Professores (1999), além de outros marcos que implementaram políticas direcionadas à formação de professores.

Em seu artigo 62, a LDB deixa claro que a formação de docentes deve se materializar preferencialmente em nível superior:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em Universidades e Institutos Superiores de Educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (LDB, 1996, art. 62).

Conforme já descrito neste trabalho, a criação do FUNDEF em 1996, "foi um dos elementos a favorecer o processo de descentralização" permitindo retirar tal tema do "plano discursivo" (Castro e Duarte, 2008),

Ademais, como fundo contábil o FUNDEF objetivou garantir uma melhor distribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental acompanhando as recomendações explicitadas na Lei 9.394/96,

Dessa forma, no que se refere à temática aqui discutida, a criação do FUNDEF priorizou duas dimensões: o desenvolvimento dos docentes em exercício, incluindo o acesso a níveis superiores e os programas de aperfeiçoamento.

Assim, a realidade em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e Petrolina justificavam o uso do fundo para formação de professores, uma vez que nesses espaços o número de professores leigos era significativo.

Em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e Petrolina, as dependências administrativas das escolas pesquisadas, em sua totalidade, são públicas: estaduais e/ou municipais. O que se deduz, obviamente, que seus recursos são de natureza pública, ou seja, provenientes do FUNDEB e dos Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A partir da realidade detectada em Cidelândia, verificou-se que, assim como o FUNDEF, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também foi provedor de recursos para a formação de professores. Segundo informações do Centro de Estudos Superiores de Açailândia (CESA), foram firmados dois convênios em 2005 entre a UEMA e a prefeitura de Cidelândia que corresponderam aos valores de: R\$ 235.124,04 (duzentos e trinta e cinco mil cento e vinte e quatro reais e quatro centavos) e R\$ 143.502,15 (cento e quarenta e três mil quinhentos e dois reais e quinze centavos). Esses recursos eram provenientes do FUNDEF e FPM, respectivamente, correspondendo a 10,38% do valor de R\$ 2.265.135,65 provenientes nesse ano do FUNDEF e 4,79% do valor de R\$ 2.994.873,75 recebidos nesse ano do FPM. O número de professores formados nesse período foi bastante significativo.

Apesar das afirmações dos convênios citados, verifica-se um atraso quanto ao uso do FUNDEF em Cidelândia para a formação de professores, visto que o prazo para o uso dos 60% do FUNDEF para essa capacitação encerrou em 31 de dezembro de 2001. Por conseguinte, conclui-se que o Município seguiu orientação do nível central quanto ao uso dos 40% do fundo e de outros recursos (FPM em 2005) para dar continuidade à formação de professores. O quadro 08 ilustra o total de recursos recebidos do FUNDEF e FUNDEB pelos Municípios:



Quadro 8 - Recursos recebidos por Cidelândia e São Pedro da Água Branca, provenientes do FUNDEF e FUNDEB no período de 1998 a 2008

	<b>Cidelândia</b>	<b>São Pedro da Água Branca</b>	<b>Total de recursos</b>
<b>FUNDEF</b> (1998-2006)	13.067.372,30	13.228.645,60	20.680.801,59
<b>FUNDEB</b> (2007-2008)	7.613.429,29	7.475.115,26	20.703.760,80

Fonte: Portal da Transparência, 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves.

Para o ano de 1997, primeiro de implantação dos municípios, os registros do Portal da Transparência apontam como provedores de recursos apenas o FPM, a LC 87/96 e a LC87/96-1579, sendo que estas últimas foram provedoras apenas no mês de outubro. Também no Portal da Transparência (2009), identificamos alguns recursos para a educação de todo o período da institucionalização dessas localidades como Municípios, além dos do FUNDEF e FUNDEB. Os quadros 9 e 10 ilustram esses recursos.

Quadro 9 - Convênios por Estado /Município. Período 01/01/1996 a 25/07/2009- São Pedro da Água Branca

<b>OBJETO</b>	<b>ÓRGÃO SUPERIOR</b>	<b>CONVENIENTE</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>DATA DA ÚLTIMA LIBERAÇÃO</b>	<b>VALOR DA ÚLTIMA LIBERAÇÃO</b>
Manutenção escolas públicas e municipalizadas que atendam mais de 20 alunos no ensino fundamental – PMDE	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	15.200,00	09/10/1997	2.400,00
Manutenção escolas públicas e municipalizadas que atendam mais de 20 alunos no	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	20.400,00	25/09/1998	20.400,00

ensino fundamental – PMDE					
Capacitação de recursos humanos, material didático pedagógico da educação de jovens e ad.	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	12.096,00	29/09/1998	12.096,00
Capacitação de recursos humanos, material pedagógico para o E. Fundamental regular	Ministério da Educação	<i>Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca</i>	6.105,60	15/10/1998	6.105,60
Atendimento aos alunos da pré-escola e Ensino Fundamental-zona urbana e rural-alimentação escolar garantido pelo PNAE.	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	159.522,00	30/12/1998	5.564,00
Material didático/ pedagógico, capacitação de professores	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	17.560,00	04/02/2000	17.560,00
Material /Pedagógico, Formação Continuada de Professores	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	7.120,00	04/02/2000	7.120,00
Concessão de apoio financeiro de acordo com o Art. 5 da lei nº.9.533, de 10 de dezembro de 1997 –Programa Renda Mínima a famílias que atendam os requisitos.	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	46.672,505	15/12/2000	13.335,00
Apoio Financeiro para Ações com vistas à melhoria da qualidade no ensino nas escolas no campo	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca	29.120,85	30/06/2006	29.120,85

Fonte: Portal da Transparência (2009)

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

Quadro 10 - Convênios por Estado /Município. Período 01/01/1996 a 25/07/2009-  
Cidelândia

OBJETO	ÓRGÃO SUPERIOR	CONVENIENTE	VALOR CONVENIADO	DATA DA ÚLTIMA LIBERAÇÃO	VALOR DA ÚLTIMA LIBERAÇÃO
Manutenção de escolas municipais/municipalizadas do Ens. Fundamental, a conta do PMDE	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	28.500,00	17/10/97	400,00
Aquisição de veículo automotor para transporte de estudantes da rede estadual ou municipal do Ens. Fundamental da zona rural.	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	50.000,00	02/09/98	50.000,00
Manutenção de escolas municipais/municipalizadas do Ens. Fundamental, a conta do PMDE	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	35.500,00	25/09/98	35.500,00
Manutenção de escolas municipais/municipalizadas do Ens. Fundamental, a conta do PMDE	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	48.763,00	30/12/98	5.492,00
Apoio Financeiro para Ações com vistas à melhoria da qualidade no Ensino Fundamental	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	35.501,04	27/12/2005	35.501,40
Apoio Financeiro para Ações com vistas à melhoria da qualidade no Ensino Infantil	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal de Cidelândia	20.206,89	25/12/2006	20.206,89
Construção de quadra de esporte	Ministério do Esporte	Prefeitura Municipal de Cidelândia	190.000,00	Sem informação	Sem informação

Fonte: Portal da Transparência (2009)

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

Por meio dos quadros observa-se que nem sempre o valor conveniado foi liberado em sua totalidade. As informações das Secretarias de Educação para essa ocorrência são de que muitas vezes os convênios são cancelados por falta de prestação de contas, bem como por falta de apresentação de projetos. Os dados dos quadros apresentam também informações quanto aos recursos destinados à formação de professores, observa-se que os mesmos são os mais baixos. No quadro referente ao Município de Cidelândia não consta em nenhum dos convênios,

valores específicos para formação de professores. Os quadros apresentam um total de recursos muito baixo para o total de recursos recebidos. Essa realidade evidencia a falta de compromisso com a política de formação de docentes, além de ser um indicador de que os gestores não possuem clareza quanto ao atual perfil do professor.

Apesar da identificação dos recursos para os municípios, não foi possível quantificar números exatos para a formação de professores nos Municípios estudados, bem como para a estrutura física das escolas, categoria que também será analisada neste trabalho.

A institucionalização do FUNDEF permitiu um dimensionamento das matrículas nas diferentes esferas de governo. Esse dimensionamento admitiu aos espaços subnacionais um crescente aumento das matrículas no Ensino Fundamental, além de servir como critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundo. Os gráficos a seguir ilustram os resultados finais dessa evolução em Cidelândia e São Pedro d'Água Branca.

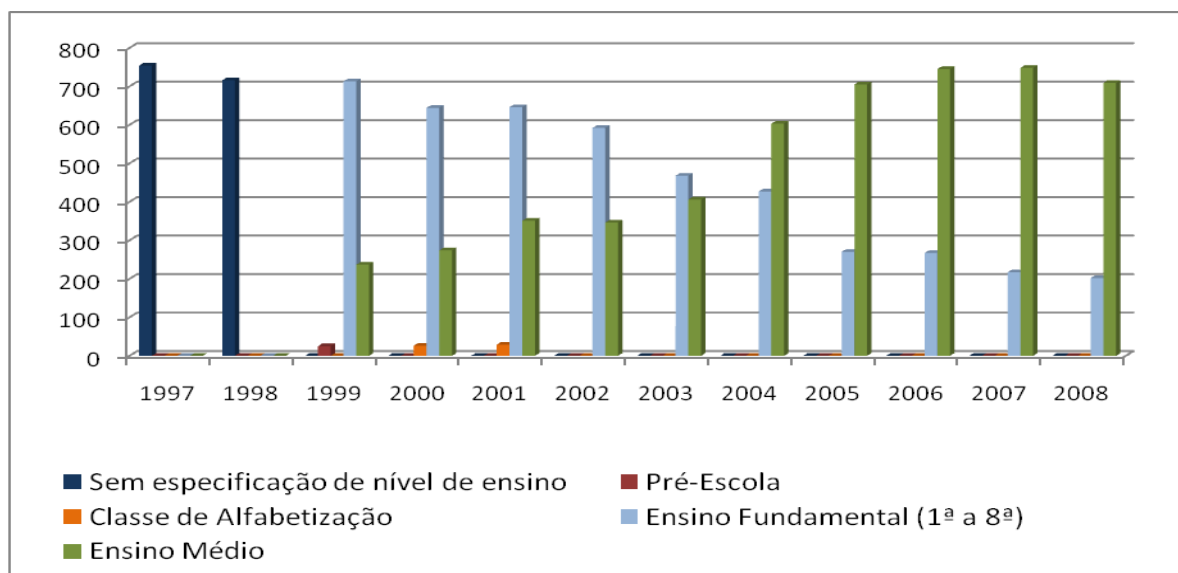


Gráfico 1- Matrículas rede estadual de ensino, Cidelândia-MA

Fonte: Inep, 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

O gráfico referente ao período estudado em Cidelândia apresenta para o Ensino Médio uma completa responsabilidade por parte do estado.

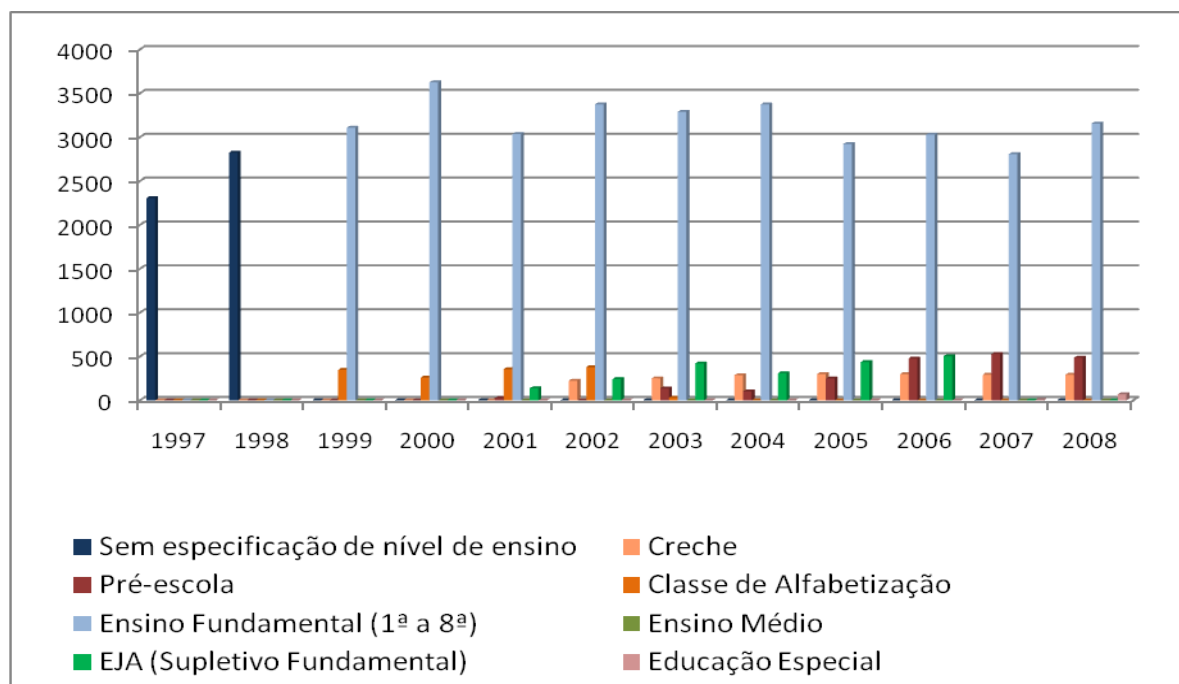


Gráfico 2- Matrículas rede municipal de ensino de Cidelândia- MA

Fonte: Inep, 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves.

A partir de 1999, verifica-se pelo gráfico o aumento da responsabilidade do Município quanto ao nível de ensino que se apresenta diversificado, porém com destaque para o Ensino Fundamental de 1º ao 8º ano.

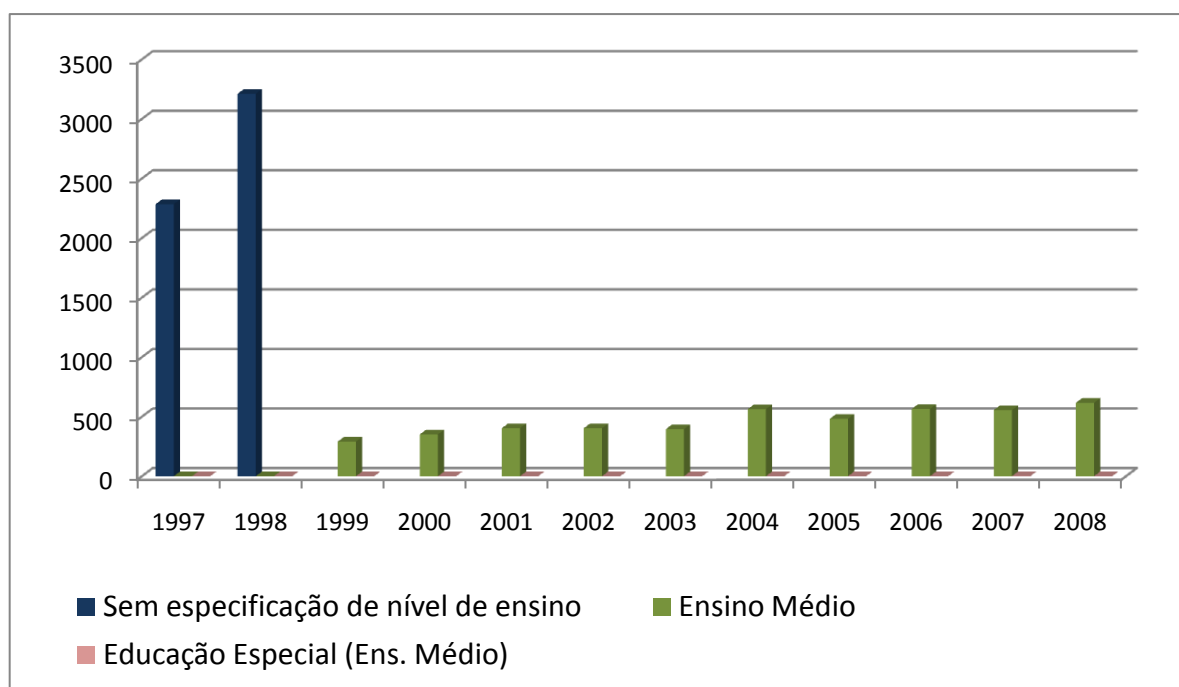


Gráfico 3- Matrículas rede estadual de ensino, São Pedro da Água Branca

Fonte: Inep, 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves.

Da mesma forma que Cidelândia, em São Pedro da Água Branca, o Ensino Médio é de responsabilidade do estado, porém percebe-se que em São Pedro da Água Branca, o quantitativo de alunos matriculados é menor.

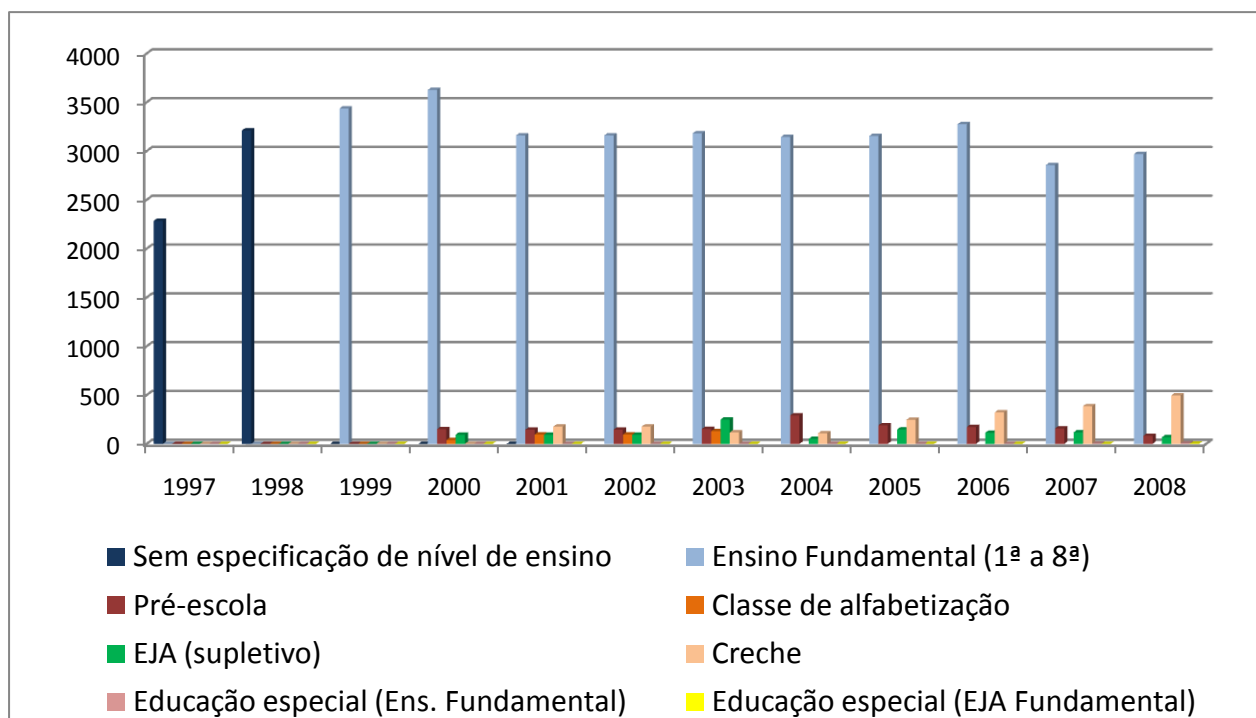


Gráfico 4- Matrícula rede municipal de ensino em São Pedro da Água Branca.

Fonte: Inep, 2009

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

Os gráficos referentes às matrículas oferecem informações do aumento das responsabilidades do Município no desenvolvimento da educação, assim como ocorreu em todo o Brasil, com um destaque aos dados de Cidelândia, dentre as responsabilidades do Estado: ainda consta registro de alunos do ensino fundamental matriculados em estabelecimento estadual, enquanto em São Pedro essa dependência administrativa só tem responsabilidade com o Ensino Médio.

O discurso de que a formação profissional deve acompanhar as mudanças estruturais que se processam na sociedade e de que a qualificação de docentes contribui para a renovação e melhoria da qualidade da educação parece estar longe das práticas dos gestores municipais, diante da realidade detectada.

Fazendo referência das condições objetivas de formação dos professores no Maranhão e que também se apresenta em outras partes do Brasil, observa-se que os parques incentivos financeiros comprometem a qualidade dos cursos tendo

em vista que ocorre o “aligeiramento” (redução carga horária dos cursos) <sup>27</sup> e a busca por conta dos professores de cursos realizados em finais de semana, como a detectada no distrito de Petrolina. Nota-se que a valorização do professor quanto a sua formação é enfatizada sob o aspecto da titulação (diploma superior) em detrimento de um processo de formação que desenvolva competências para a realização de sua prática. Sobre essa realidade Freitas (2002, p.148) afirma:

Pressionados pelo art. 87, § 4º da LDB nº9. 394/96 que estabelece que “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, os professores têm sido levados a freqüentar cursos de qualidade duvidosa em grande parte paga por eles. Em vários estados tais cursos são, em geral, uma demanda das prefeituras que os terceirizam ou “contratam” as IES – públicas ou privadas -, as quais realizam processo seletivo especial de um modo que possam atender a esta demanda específica.

Essa realidade foi de certa forma influenciada pelas próprias metas do governo federal. Conforme citado por Freitas (2002). As discussões sobre esse tema costumam situar a necessidade que tinha o Brasil de mostrar aos órgãos financiadores da educação brasileira avanços significativos sobre o aumento do número de professores qualificados. Nesse contexto, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), vem desde a década 1990 implementando ações na formação de professores. Citamos as que compõem os programas de formação continuada:

- Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica; contribui para a melhoria da formação dos professores e dos alunos, num trabalho conjunto com as universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento da educação;
- Pró-Letramento- Mobilização pela Qualidade da Educação, na modalidade a distância, busca a melhoria da qualidade da aprendizagem da leitura/ escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental;
- Pró-Licenciatura, para professores que não possuem habilitação legal necessária, funciona em parceria com as Secretarias de Educação Básica, de Educação a Distância e de Educação Superior do MEC, junto às

---

<sup>27</sup> A UEMA adotou essa prática em 2004 no PQD, este programa graduava professores em três anos, diferente do programa anterior PROCAD que graduava em 4 anos e seguia a mesma estrutura curricular dos cursos regulares.



instituições de ensino superior (IES), públicas, comunitárias e confessionais;

- Próinfantil, curso destinado aos professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas, curso de nível médio, a distância, na modalidade Normal;
- Programa Ética e Cidadania- Construindo Valores na Escola e na Sociedade, para a área da educação infantil e educação fundamental, trabalha práticas pedagógicas que conduzam à consagração da liberdade, da convivência social, da solidariedade humana e da promoção e inclusão social;
- Programa de Incentivo à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio, conjunto de ações de melhoria da qualidade do Ensino Médio, com oferta de cursos de formação continuada para professores nas áreas de Química, Física, Biologia, Matemática, História, Geografia, Língua Portuguesa e Espanhola.

Somente em São Pedro da Água Branca foi constatado o funcionamento de um desses programas, mas que iniciou somente em 2009<sup>28</sup>. Foi implantado o Próinfantil, que é um curso de nível médio, à distância, na modalidade Normal que é destinado aos professores da Educação Infantil em exercício nas creches e Pré – Escolas das redes públicas. O curso é realizado em Imperatriz, nos finais de semana. Atende a 40 professores e as despesas com de transportes e alimentação são pagas pela prefeitura, além de R\$ 10,00 por aluno por mês.

Quanto à participação no Plano de Ações Articuladas (PAR), que faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, os Municípios (Cidelândia e São Pedro d Água Branca), apenas aderiram ao Plano, ainda não existia em 2008, nenhum programa em execução.

Outro aspecto do debate sobre a aplicação de recursos públicos diz respeito ao pagamento dos salários que são definidos por deliberações constantes nos Planos de Cargos e Salários dos Professores, já existentes nos Municípios

---

<sup>28</sup> Mesmo não fazendo parte do marco temporal deste trabalho, essa informação se faz importante por apresentar uma política de uso de recursos públicos na formação de professores.

estudados e que possuem uma correspondência com a formação. Se não vejamos: em Cidelândia, os valores pagos em 2008 para professores com formação Superior no exercício do Ensino Fundamental completo (1º ao 9º ano) foram de R\$ 600,00 reais por mês, para uma carga horária de 20 horas (um turno de trabalho) de R\$ 470,00 para uma carga horária de 20 horas aos professores com formação em Magistério; em São Pedro da Água Branca, os valores são semelhantes: R\$ 670,00 para uma carga horária de 20 horas aos professores com formação Superior no Ensino Fundamental e um salário mínimo (R\$ 415,00) aos professores com formação em Magistério, R\$ 500,00 reais aos professores com Licenciatura incompleta. Nas Creches F e G, onde funciona o Ensino Infantil os professores recebiam apenas uma gratificação de R\$380,00. Em Petrolina, registraram-se salários de R\$ 1.100,0 e R\$ 807,00.

Ainda sobre os salários recebidos, vale ressaltar que os valores descritos correspondem ao salário base. Os ganhos reais variam de acordo com a carga horária, nível de formação, tempo de serviço, além das funções exercidas de direção, coordenação e/ ou supervisão, contidas no Plano de Cargos e Salários.

Embora os salários sejam definidos pelos Planos de Cargos e Salários, um significativo número de professores municipais na zona urbana na educação infantil e todos da zona rural de Cidelândia, São Pedro da Água Branca e em Petrolina que trabalham no Ensino Médio sob a responsabilidade do Estado, estão na condição de contratados. Recebem valores abaixo do determinado no Plano de cargos e salário dessas dependências administrativas. O mais evidente é do Estado no qual o professor contratado para o nível médio recebe R\$ 734,00 reais do valor de R\$ 1.481,20 que o professor nível I concursado recebe. Aqui, nota-se não haver nenhuma relação entre salário com a formação do professor e sim com a política do Estado em não realizar concursos.

Esse contexto também merece atenção na discussão da aplicação de recursos públicos na educação, por mascarar a realidade no que se refere aos direitos contidos nesses Planos para os profissionais da educação que ingressaram no quadro dos municípios através apenas de contratos, o que implica diretamente no valor dos salários.

Desde meado dos anos 1990 no Estado e o início da década dos anos 2000, em Imperatriz, Cidelândia e São Pedro da Água Branca, existem Planos de carreira para o Magistério, beneficiando os professores com promoção por titulação

e por tempo de serviço, adicional para difícil acesso, vale alimentação (somente no caso de Imperatriz) entre outros ganhos. Não obstante, a política de processos seletivos prevalece sob a de realização de concursos. Assim, verifica-se que a grande maioria dos professores no Estado e nesses municípios não é beneficiada com tais Planos.

Apesar de alguns aspectos da realidade apresentaram elementos de políticas inadequadas quanto à formação e contratação de professores, não se pode recusar que os Planos de Cargos e Salários são consequências positivas das emancipações em Cidelândia e São Pedro da Água Branca. Fazendo uma análise no período de implantação dos referidos Planos, constata-se que a mesma ocorreu no segundo mandato dos prefeitos (2001 - 2004) e estabelecendo uma comparação com Imperatriz que se emancipou desde 1924<sup>29</sup> e somente teve o Plano referente à carreira dos professores em 2001, verifica-se que essa conquista se deu mais rápida em Cidelândia e em São Pedro da Água Branca. É correto pensar que a história de Imperatriz é outra, porém nem mesmo os debates em torno da educação nos anos de 1990, quando tem lugar uma ampla reestruturação do sistema educacional, permitiram mudanças significativas na educação de Imperatriz.

A análise da categoria formação de professores nos Municípios de Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina, a partir dos dados das pesquisas de campo, apresentou uma visibilidade na consequência das emancipações. Essa visibilidade é observada em três aspectos: responsabilidade, quantidade e qualidade da referida categoria, que em comparação com o distrito de Petrolina evidencia que a presença institucional se apresentou como um fator relevante na manifestação desses aspectos.

---

<sup>29</sup> Mesmo sendo levada à categoria de cidade em 1924, somente a partir dos anos 50 e principalmente com a abertura da estrada BR 010 (Belém- Brasília) Imperatriz tem significativo crescimento populacional e mudanças na sua estrutura urbana, conforme apresentado no capítulo 3.

## **5.2 Análise de dados referente à infraestrutura das escolas em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina (Imperatriz)**

Esta parte desse capítulo apresenta e analisa os dados referentes às condições de infraestrutura das escolas na área estudada. Serão consideradas para essa categoria (infraestrutura) as condições físicas de trabalho, a saber: existência de biblioteca e laboratório de informática, condições gerais do prédio escolar nos seguintes espaços: (de sala de aula, banheiros, cozinha, condições de saneamento), dependências administrativas, dependências para prática de esportes.

### **5.2.1 Condições da infraestrutura das escolas de Cidelândia em 1998 e 2008**

Não foi registrada a existência de biblioteca, assim como nenhum laboratório de informática dentro das dependências das escolas nos dados da pesquisa de 1998. No que se refere aos dados de 2008 para esses elementos de infraestrutura, foi registrado uma biblioteca e um laboratório na escola C. Na Escola A, existe desde 2007 computadores para o laboratório da escola, no entanto nunca foram instalados, por falta de espaço.

Quanto ao número de salas de aula, houve um aumento no geral das escolas, exceção da Escola A, que ainda mantém a mesma quantidade dessas dependências.

As condições de saneamento em 1998 apresentaram o abastecimento de água em todas as escolas pesquisadas na sede feito com poço artesiano, canalizado, e tratada com cloro. Aqui o destaque é para a Escola E, situada na zona rural, onde foi registrado o abastecimento de água com poço rudimentar sem tratamento nesse período. Os resultados de 2008 mostraram que em todas as escolas pesquisadas o abastecimento é feito com poço artesiano, incluindo a Escola E, no entanto ainda sem tratamento nesta última. Quanto ao esgotamento, não ocorreu nenhuma mudança no intervalo de tempo entre as duas pesquisas, continua o esgotamento por fossa séptica.

A realidade detectada das condições de saneamento das escolas está estreitamente relacionada com a infraestrutura geral do município. Ainda não existe nem estação de tratamento de água no município nem esgotamento sanitário e doméstico. A responsabilidade dos poços artesianos varia; uns são de responsabilidade da Companhia de Água e Esgotos do Maranhão (CAEMA); outros da Prefeitura e outros das Associações de Moradores. Quanto ao esgotamento sanitário em todo o município é feito por fossa séptica, quando não rudimentar (as valas comuns) existentes ainda na zona rural. O esgotamento doméstico é jogado nos quintais das residências ou nas ruas.<sup>30</sup>

No que se refere a espaços para prática esportiva, a realidade de 1998 e 2008 é praticamente a mesma, apenas uma quadra de esportes na Escola C, e uma na Escola B, que apresentam condições precárias de uso. De um modo geral as escolas costumam usar para suas práticas esportivas em Cidelândia, um ginásio de esportes que foi construído em 2004, localizado no centro da cidade, ao lado do Farol da Educação e da Escola C. A foto 4 e os quadros em destaque ilustram essa realidade em Cidelândia.



Foto 4 - Vista parcial do Farol da Educação, Ginásio Esportivo e quadra de esportes da

Escola C. Fonte: pesquisa de campo 2009

Foto: GONÇALVES, L. (nov.2009)

---

<sup>30</sup> As informações sobre saneamento dos municípios e do distrito foram obtidas junto às secretarias de infraestrutura no início das pesquisas quando se pretendia estudar também o setor de infraestrutura. Os dados foram apresentados na qualificação.

Quadro 11 – Quantificação da infraestrutura educacional de Cidelândia

ESCOLAS	A		B		C		D		E	
ANO	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
BIBLIOTECA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
QUADRA DE ESPORTE	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
SALAS DE AULA	4	4	3	12	8	10	4	7	4	5

Fonte: pesquisa de campo realizada em 1998 e 2008

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

Quadro 12 – Saneamento escolar em Cidelândia

S A N E A M E N T O			A		B		C		D		E	
			1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
	ORIGEM DA ÁGUA	POÇO ARTESIANO	x	X	x	X	x	x	x	x	0	x
		POÇO RUDIMENTAR	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0
	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	FOSSA SÉPTICA	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x
		ESGOTO PÚBLICO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: pesquisa de campo realizada em 1998 e 2008

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

As condições de infraestrutura no que se referem às dependências administrativas, banheiros e cozinhas também mudaram muito pouco. As mudanças nesses ambientes apresentadas entre as pesquisa de 1998 e 2008, estão relacionadas às reformas e/ou construções de novos prédios escolares. Necessário esclarecer que todas as escolas do Município são construídas de alvenaria com teto de madeira e coberto de cerâmica. Em Cidelândia no que diz respeito às escolas que fazem parte da amostra, registrou-se apenas a construção de um prédio novo para a Escola B. As demais escolas passaram por reformas:

- Na Escola A, apenas pinturas, pequenos reparos e aquisição de bebedouros, em 2002;
- Na Escola C, construção de salas de aula, de espaço para laboratório de informática e biblioteca, além de reforma de banheiros e instalação de bebedouros, em 2002;
- Na Escola D, construção de salas de aula e reformas nos banheiros, pintura, reparos no teto e instalação de bebedouros, em 2005.
- Finalizando, na Escola E, construção de sala de aula e adequação de um espaço que pertencia à Secretaria de Saúde e foi doado para a escola, onde funciona, a direção, secretaria, além de servir para guardar material didático, a exemplo dos livros que são distribuídos aos alunos. Durante a pesquisa de campo, a direção da escola informou que a mesma passaria por reformas em 2010.

Quanto às dependências em geral das escolas, tanto em 1998, como em 2008, foi registrado a existência apenas dos “espaços mais necessários”, como afirmou uma diretora, os quais listamos: salas de aula, banheiros, cozinhas, dispensas (nem todas), cantinas (nem todas), sala de direção e secretarias (nem todas), biblioteca (nem todas), laboratório de informática (nem todas) e pátio descoberto. Espaços como sala de multimeios, sala de reuniões, sala de grêmio, auditório e oficina não fazem parte da estrutura física das escolas estudadas.

### 5.2.2 Condições da infraestrutura das escolas de São Pedro da Água Branca 1998 e 2008

No Município de São Pedro da Água Branca, em 1998 foi registrada a existência apenas de uma biblioteca na escola L, prédio que tinha sido construído pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) para dar sustentação à educação dos filhos dos funcionários. (ver ANEXO G). Em 2008 foi registrada novamente apenas essa biblioteca. Quanto à existência de laboratório de informática, não houve registro em 1998. Na pesquisa de 2008, porém foi quantificada a existência de um laboratório também na escola L, adquirido com recursos do ProInfo. Na Escola J, existem vários computadores sem funcionar, conforme ilustração da foto 5 a seguir.



Foto 5 - Laboratório de informática na Escola J

Fonte: pesquisa de campo 2009

Foto: GONÇALVES, L. (nov. 2009)

Quanto ao número de salas de aula, em São Pedro da Água Branca, houve um aumento em cinco escolas. A ausência de sala de aula, na escola M, deve-se ao cancelamento da concessão para uso desse estabelecimento como espaço do ensino municipal no final de 2007. O referido estabelecimento pertence à igreja católica, que decidiu não ceder ao Município devido à depredação do local.

As condições de saneamento em 1998 e 2008 apresentadas em São Pedro da Água Branca são muito próximas às de Cidelândia variando em alguns aspectos. Em 1998, somente duas escolas não foram abastecidas com poço rudimentar: a escola L que foi construído pela CVRD e a escola M que foi construído pela igreja católica. Nas demais escolas nesse período a água era proveniente de poço rudimentar sem tratamento. Os resultados de 2008 mostraram que em todas as escolas pesquisadas o abastecimento é feito com poço artesiano e tratada pela CAEMA. Quanto ao esgotamento, a realidade é a mesma descrita para Cidelândia, incluindo as observações sobre as condições gerais de saneamento daquele que também servem para São Pedro da Água Branca, onde também não existe um metro de esgoto. Os quadros 13 e 14 e as fotos 06 e 07 em destaque ilustram algumas realidades descritas.



Quadro 13 - Quantificação da infraestrutura educacional de São Pedro da Água Branca

ESCOLAS	F		G		H		I		J		L		M	
ANO	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Biblioteca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Laboratório de informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Quadra de esporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Salas de aula	02	06	03	05	06	11	06	09	06	09	08	08	09	0

Fonte: pesquisa de campo realizada em 1998 e 2008

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves

Quadro 14 – Saneamento escolar São Pedro da Água Branca

			F		G		H		I		J		L		M	
			98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08	98	08
S A N E A M E N T O	Origem da água	Poço artesiano		X		X		X		X		X	X	X	X	X
		Poço rudimentar	X		X		X		X		X					
	Esgotamento sanitário	Fossa séptica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		Esgoto público														

Fonte: pesquisa de campo realizada em 1998 e 2008

Organização: Luciléa Ferreira Lopes Gonçalves



Foto 6 - Bebedouro da escola J em São Pedro da Água Branca

Fonte: pesquisa de campo 1998

Foto: MESQUITA, B. A; TAVARES, J. C; SILVA, R. dos S. (Fev. 1998)

De mais a mais, no que se refere a espaços para prática de esportes a realidade de 1998 e 2008, é praticamente a mesma, apenas uma quadra poliesportiva no Centro de Ensino Municipal, já necessitando de reformas.



Foto 7 - Bebedouro da escola JI em São Pedro da Água Branca

Fonte: pesquisa de campo 2009

Foto: GONÇALVES, L. (nov. 2009)

Igualmente a Cidelândia, as condições de infraestrutura no que se referem às dependências administrativas, salas de aula, banheiros e cozinhas também mudaram muito pouco em São Pedro: construção de salas de aula reforma

e ampliação de banheiros, construção de muros, aquisição de bebedouros. Quanto a dependências administrativas, incluindo sala de professores, encontramos apenas na escola J e L.

### 5.2.3 Condições da infraestrutura da escola do distrito de Petrolina- Imperatriz

Conforme já exposto, tanto em 1998 como em 2008, foi registrado em Petrolina, somente a Escola Municipal Juscelino Kubitschek, construída em 1969, e que já passou por várias reformas. De acordo com a pesquisa de 1998, em 1997, a escola foi reformada pela Celulose do Maranhão S.A (CELMAR), com recursos do BNDES em parceria com o Município que fornecia hospedagem e alimentação aos trabalhadores. A estrutura física da escola para esse período era de paredes de alvenaria, piso de cimento e telhado de cerâmica; oito salas de aula, uma sala para direção, uma sala para secretaria, uma cozinha, despensa, um pátio coberto e um banheiro masculino e outro feminino.



Foto 8 - Escola Municipal Juscelino Kubitschek

Fonte: pesquisa de campo 1998

Foto: MESQUITA, B. A; TAVARES, J. C; SILVA, R. dos S. (Fev. 1998)

Durante a realização da pesquisa, constatamos que o prédio passava por uma grande reforma, conforme figura em destaque. Segundo informações da direção, nos último dez anos a escola, tinha passado apenas por manutenção. O valor da reforma, de acordo com divulgação pública, foi de R\$ 418.223,28 (quatrocentos e dezoito mil, duzentos e vinte e três reais e vinte e oito centavos), pagos 40% pelo FUNDEB e 60% recursos próprio da prefeitura.



Foto 9 - Escola Municipal Juscelino Kubitschek

Fonte: pesquisa de campo 2009

Foto: GONÇALVES, L. (nov.2009)

Tanto em 1998, como em 2008, o abastecimento de água era feito por poço artesiano, porém em 1998, não recebia tratamento. O esgotamento sanitário é feito por fossa séptica. Não existe nenhum tipo de saneamento básico no distrito.



Foto 10 - Escola Municipal Juscelino Kubitschek

Fonte: pesquisa de campo 2010

Foto: GONÇALVES, L. (jan. 2010)

A escola possui conselho para prestação de contas dos recursos recebidos, tanto do Município, como do Estado e União. As decisões do conselho escolar são repassadas aos conselhos municipais a exemplo do CAE e Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB. A escola é reconhecida.

As condições de infraestrutura das escolas públicas brasileiras também fazem parte do debate da realidade da educação.

### **5.3 Análise dos dados referente à alimentação escolar em Cidelândia, São Pedro da Água Branca e o Petrolina com base nas pesquisas de 1998 e 2008**

Este tópico trata da análise da merenda escolar. Para um melhor entendimento da realidade apresentada pela pesquisa no final desse tópico apresentamos uma discussão com base em estudos e legislações quem envolvem infra-estrutura educacional.

#### **5.3.1 Características da categoria Alimentação escolar em Cidelândia**

Para a realidade da alimentação escolar, em Cidelândia, a pesquisa de 1998 apresentou um panorama geral de que a distribuição foi feita de forma regular, insuficiente e com cardápio inadequado composto predominantemente por



achocolatado, biscoitos, suco artificial (Q- suco) e em menor frequência, sopas, mingaus, iogurtes e galinhada (arroz com frango).



Foto11 - Escola C

Fonte: pesquisa de campo 1998

Foto: MESQUITA, B. A; TAVARES, J. C; SILVA, R. dos S. (Fev. 1998)



Foto 12 - Escola C

Fonte: pesquisa de campo 2009

Foto: GONÇALVES, L. (out.. 2009)

Em 2008, obtivemos informações de que existe um profissional da área de nutrição para orientações das questões específicas da alimentação escolar: armazenamento, cardápio adequado e orientações no preparo. Mas ainda foi registrado um quadro geral onde prevaleceram informações de que a distribuição da merenda foi irregular, com quantidade insuficiente e inadequada. Apenas em uma escola as informações foram de que a distribuição foi regular, com quantidade suficiente e cardápio adequado e variado.

Em nenhuma escola de Cidelândia existe refeitório, em algumas a merenda é servida na sala de aula; em outras, na cantina ou nos pátios cobertos que possuem mesas.

Quanto aos recursos para a alimentação escolar, a pesquisa de 1998, apenas faz referência à existência de conselhos para prestação de contas. As informações da pesquisa de 2008 são de que o Município recebe recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que são repassados para as escolas através da Secretaria de Educação. Existe no Município Conselho de Alimentação Escolar (CAE), uma obrigação feita a todos os Municípios brasileiros.

### 5.3.2 Características da Alimentação escolar em São Pedro da Água Branca

Os dados de 1998 quanto à alimentação escolar<sup>31</sup>, apresentaram uma realidade bastante caótica, qual seja: irregular, insuficiente e inadequada. Em 2008, a realidade anterior continuou, com um agravante para a questão da irregularidade. No quesito da inadequação as observações também se igualam a Cidelândia, cardápio composto predominantemente por achocolatado, biscoitos, suco artificial (pozinho da morte) e em menor frequência, sopas, mingaus (canjica), iogurtes e galinhada (arroz com galinha). Não são oferecidas frutas aos estudantes.

Acrescenta-se também, que em São Pedro da Água Branca as escolas, não possuem refeitórios. Sendo a merenda servida nas cantinas, ou cozinhas de onde os alunos se deslocam para os pátios cobertos onde se alimentam em pé.

---

<sup>31</sup> Durante a realização da pesquisa em 2009, foi confirmado que já existe um nutricionista no Município. Outra observação constatada foi o uso de apenas uma cozinha (a chamada cozinha central) para o preparo da merenda de todas as escolas da sede (foi ampliada a da Escola Municipal Castro Alves), para tal necessidade, todas as outras cozinhas estão desativadas.

Sobre os recursos públicos em São Pedro da Água Branca, para a Alimentação escolar, as informações da pesquisa de 1998, também se limitam em informar que as reuniões de pais e mestres tratavam de prestação de contas dos recursos recebidos. Na pesquisa de 2008, constatamos a existência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no Município, sendo que o referido não aprovou as prestações de contas dos recursos recebidos do período 2005 a 2008. Também não houve prestação de contas do PDDE. Esse fato incorreu na suspensão de repasses para o Município, durante parte do ano de 2009 dos recursos da Alimentação escolar, bem como do recurso direto para as escolas. Somente com pagamento de multas, o Município obteve liberação novamente dos recursos da alimentação escolar. Esse episódio, no entanto, não deixou os alunos sem merenda em 2009. A Prefeitura ofereceu tal benefício, com recursos próprios.

### 5.3.3 Características da Alimentação escolar no distrito de Petrolina

Devido à dificuldade de transportes, foi registrado irregularidade no recebimento da alimentação escolar na pesquisa de 1998. Quanto à qualidade, o cardápio, se igualava aos de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, composto predominantemente por achocolatado, biscoitos, suco artificial (Q- suco) e em menor frequência, sopas, mingaus (canjica), iogurtes e galinhada (arroz com galinha). Na pesquisa 2008, foi registrado regularidade e adequação do cardápio de acordo com orientações de nutricionista, conforme determina o MEC, mas ainda é feito o uso de achocolatados e sucos artificiais com biscoito. Quanto ao local adequado para armazenamento bem como para servir a alimentação escolar, a reforma não melhorou esse item. Continua sem existir um local só para o armazenamento dos produtos destinados ao preparo da alimentação, assim como um local adequado para servir o alimento aos alunos.

A realidade apresentada nas categorias Infraestrutura e Alimentação escolar merece que se exponha também, como os recursos públicos em Cidelândia e São Pedro da Água Branca são geridos bem como quais suas origens, além da questão legal para o uso desses recursos, o que envolve até mesmo a legalidade escolar e existência de Conselho Municipal de Educação.



As informações sobre recursos públicos, da pesquisa de 1998, limitam-se em expor que as reuniões de pais e mestres também tratavam de prestação de contas dos recursos recebidos, tanto em Cidelândia como em São Pedro da Água Branca e o distrito de Petrolina.

Para a pesquisa de 2008, acrescentamos perguntas no questionário, a fim de obtermos mais informações sobre questões específicas dos recursos. Assim, a pesquisa de 2008 revela que os recursos recebidos nas escolas de Cidelândia oficialmente, são públicos e oriundos da União, Estado e Município, conforme já registrado anteriormente neste trabalho. A Escola E, recebe valores correspondendo a R\$ 600,00 (seiscentos reais) duas vezes ao ano do Governo do Estado, por funcionar turmas do Ensino Médio como anexo da Escola C, onde funciona o Ensino Médio na sede do Município sob a responsabilidade do Governo do Estado. Na Escola D, obtêm-se recursos também a partir de atividades como bingos e festas. Nessa escola essas atividades já renderam recursos para a compra de TV, DVD, computador, caixa de som amplificada com microfone, aparelho de som, máquina de xérox e liquidificador.

A partir ainda das informações em 2008, nas escolas municipais, constatou-se que a Secretaria Municipal de Educação, é quem se responsabiliza pelos recursos da alimentação escolar, luz, água, carteiras e outros materiais permanentes, material didático bem como manutenção do prédio.

As escolas recebem recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) do Ministério da Educação e Cultura (MEC), O dinheiro do PDDE, serve para manutenção do prédio, aquisição de material didático e mobília. De acordo com informações das escolas, esse não é um recurso regular, em uma delas, nos foi informado que recebeu R\$ 1.300,00 reais no início de 2008, porém não havia ainda recebido em 2009.

As Escolas A, C e E, já foram beneficiadas com recursos do ProInfo (Programa Nacional de Informática na Educação).

No que se refere ao acompanhamento dos gastos dos recursos para a educação em Cidelândia, em todas as escolas foi afirmado que existem Conselhos de acompanhamento para a prestação de contas dos recursos recebidos, os Conselhos Escolares. Nesse Município existe o CAE (Conselho de Alimentação Escolar) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB. (vê ANEXOS B, C, D, E e F).

No que consiste à legalidade das escolas, convém esclarecer a não existência de escolas registradas em Cidelândia. Os documentos de transferência e diplomação dos alunos são emitidos por escolas do Município de Açailândia, sede da Regional de Educação do Estado na qual Cidelândia faz parte. A impossibilidade de legalização das escolas deve-se ao fato de não existir o Conselho Municipal de Educação.

Na pesquisa de 2008 em São Pedro da Água Branca, constatamos a existência do CACS e do CAE, esse último, não aprovou as prestações de contas dos recursos recebidos do período 2005 a 2008 para a Alimentação Escolar. Também não houve prestação de contas do PDDE. Esse fato incorreu na suspensão de repasses para o município, durante parte do ano de 2009 dos recursos da alimentação escolar, bem sem recurso direto para as escolas. Somente com pagamento de multas, o referido município obteve liberação novamente dos recursos da alimentação escolar.

De um modo geral, as informações constatadas em 2008, demonstram que a Secretaria Municipal de Educação em São Pedro da Água Branca, é quem controla o uso dos recursos para manutenção de prédio, aquisição de carteira, compra da alimentação escolar, compra de material esportivo, pagamento de água e luz, material didático e outros materiais permanentes. Apesar do Centro de Ensino Municipal acolher o funcionamento do Ensino Médio que é responsabilidade do Estado, não foi constatado repasse de valores dessa dependência administrativa à referida escola, conforme registramos em Cidelândia.

Igualmente, com a realidade de Cidelândia, devido a não existência de Conselho Municipal de Educação em São Pedro da Água Branca, a quase totalidade das escolas não possui registro. Apenas a Escola J possui registro no Conselho Estadual de Educação, mesmo sendo uma escola municipal. Esse fato está relacionado com a implantação do ensino médio pelo estado em São Pedro.

Conforme apresenta o gráfico 3, na primeira parte desse capítulo, a responsabilidade do ensino médio nesse município é estadual, e, inclusive corresponde ao ano de instalação do mencionado município, 1997. Antes desse período não tinha ensino médio nessa localidade.

A ausência do Conselho Municipal de Educação, ainda expressa um caráter distrital na educação nesses municípios, visto que esse Conselho é condição para que o Município seja reconhecido como um sistema educacional. Proposto pelo

Executivo à Câmara dos Vereadores, os Conselhos Municipais de Educação têm uma representação formada por pais, que são indicados por Conselhos Escolares ou Associação de Pais; professores, indicados pelos sindicatos da categoria; Instituições Superiores, formadores de professores e outros órgãos de interesses da educação.

As competências dos Conselhos compreendem vistorias, pareceres, credenciamentos e reconhecimento de escolas, organização de estruturas curriculares, regimento escolar e parecer final dos Planos Decenais.

Alguns estudos têm sido realizados sobre infraestrutura e alimentação escolar. Consoante com a discussão que vem sendo nesse item, faremos uma exposição de aspectos relevantes que se tem expressado sobre a questão da infraestrutura das escolas e da Alimentação Escolar.

Nessa primeira década que se encerra do século XXI, a temática sobre infraestrutura esteve presente nas discussões de vários órgãos que se preocupam com a educação brasileira, citamos a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, (CNTE), que apresenta na pesquisa Retratos da Escola que apenas 12% das escolas públicas brasileiras consideram sua infraestrutura como ótima; a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDINE).

O IPEA, por meio de pesquisa como as de Sátyro e Soares, (2007 e 2008), tem contribuído nas discussões dessa temática. No estudo de 2007, os pesquisadores citados, usaram dados dos censos escolares de 1997 a 2005 do Inep de escolas rurais, urbanas não metropolitanas e áreas metropolitanas e analisaram três fatores escolares: infraestrutura física (básica e de dependências existentes), formação docente e equipamentos pedagógicos).

Os autores em referência justificam que pesquisas dessa natureza no Brasil, diferentemente dos países desenvolvidos, são necessárias, pois os recursos variam muito entre escolas e dependem da rede de ensino e localização geográfica, e mesmo que não sejam os princípios, podem ser vistos como fatores de eficácia escolar.

Dentre as conclusões, Sátyro e Soares a (2007, p. 34, 35), expõem que durante os nove anos do período de 1997 a 2005, houve um aumento da cobertura de todos os fatores, porém, apesar disso, a situação das escolas rurais é nitidamente mais precária, com condições inaceitáveis.

Admitem que os dados negativos da zona rural levantam a hipótese de que parte do atraso educacional nessa área se deve às condições materiais de ensino precário, assinalam essa hipótese como a primeira conclusão; apontam que o segundo resultado deu-se em direção oposta ao primeiro: em todos os indicadores usados, a melhoria das condições materiais nas escolas foi grande, no entanto, os resultados educacionais não mostraram melhorias significativas nesse período. Essa comparação admitiu a segunda hipótese conclusiva da pesquisa, “se a infra – estrutura escolar, mesmo compreendida *latu sensu* e incluímos bibliotecas, material pedagógico e formação docente, tem impacto sobre a aprendizagem” (SÁTYRO e SOARES, p. 35).

Ainda para Sátyro e Soares (2007, p. 35), comparações entre as escolas particulares e estaduais na pesquisa corroboraram para a segunda hipótese, as diferenças entre essas duas dependências, (particular e estadual) em infraestrutura escolar são pequenas, no entanto, as redes estaduais tiveram resultados de aprendizagem bastante inferiores aos das privadas.

Sátyro e Soares (2008) apontam que muitos estudos sobre a temática dos insumos escolares, foram desenvolvidos a partir do Relatório de Coleman de 1966. Esse Relatório, concluiu que “a escola tinha apenas efeitos marginais sobre os resultados escolares- o grande fator causal seria a família e o capital social trazido dela e do meio em que ela vive” (SÁTYRO e SOARES, 2008, p. 06).

Os autores observam que “a discussão da significância e mesmo da direção do impacto dos insumos escolares ainda é controversa: não há consenso sobre a relação direta entre o aumento de insumos e o aumento dos resultados escolares” (Sátyro e Soares, 2008, p. 06). Porém concluíram para o Brasil, que “a infraestrutura tem um impacto forte no desempenho escolar. Pode-se inferir que, caso não tivesse havido o investimento que houve na última década em infraestrutura nas escolas, os resultados educacionais seriam ainda piores” (SÁTYRO e SOARES, 2008, p. 06).

O estudo citado é analisado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) que enfatiza que a mesma só vem afirmar o que a CNTE divulgou na pesquisa Retratos da Escola na qual demonstrou que investimentos em melhores condições físicas nas escolas públicas pode ser um fator barato, se comparado com os gastos necessários para a boa educação.

Providências como a pintura das paredes, a compra de equipamentos como máquina fotocopadora, fazem uma diferença importante.

As preocupações com a infraestrutura escolar estão na pauta de discussões do governo federal. As evidências dessas preocupações constam em alguns documentos do MEC, como os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI).

Buscando atender o cumprimento do preceito constitucional de descentralização administrativa, bem como a participação de diversos atores da sociedade envolvidos com a Educação Infantil, o documento foi elaborado após realização de seminários e contém descrições de espaços que podem fazer parte de uma instituição de Educação Infantil para crianças de 0 a 6 anos.

Após leitura desse documento e diante da realidade encontrada em Cidelândia e São Pedro da Água, no que se refere às instalações das creches, fica admitida a frase do secretário de educação de Cidelândia “Não existe no município estrutura para recebermos menores de três anos”. Em todos os povoados de Cidelândia, assim como na sede, tem creches para maiores de três anos.

Outro documento do MEC que trata de questões referentes à infraestrutura das escolas é o Manual de Instalação e Operação do Sistema LSE (Levantamento da Situação Escolar), de 2006<sup>32</sup>.

Com o objetivo de identificar as condições físicas dos prédios escolares e a disponibilidade de mobiliário, equipamento e material didático e escolar existentes, bem como verificar a situação das escolas frente aos Padrões Mínimos de Funcionamento Escolar – PMFE. Para tanto, as Secretarias de Educação Municipal estão recebendo do Programa FUNDESCOLA um sistema informatizado e planilhas de preenchimento de dados a serem coletados.

No que se refere à alimentação escolar, também encontramos vários marcos legais de orientação para a realização do programa. O Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE) é operacionalizado pelo FNDE, busca garantir pelo menos uma refeição diária durante o período de permanência do aluno na

---

<sup>32</sup> No documento consta que essa obra foi editada para atender aos objetivos do Programa FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/ MEC, em conformidade com o Acordo de Empréstimo Nº 7122/BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA 00/027 do PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – e do Projeto BRA 914/ 1111 da UNESCO.

escola. Tem papel estratégico no Programa Fome Zero e integra os projetos de segurança alimentar.

Programa bastante antigo, remonta os anos de 1950 no governo Vargas, ficou conhecido como merenda escolar. A atual nomenclatura deve-se ao fato de muitos nutricionistas afirmam que

[...] a expressão 'merenda escolar' é incorreta, pois se refere a uma alimentação reduzida, tipo 'lanche'. Atualmente, já existe um entendimento, entre esses especialistas, de que o nome *alimentação escolar* está mais próximo à refeição completa à qual os alunos têm direito e que, de certa forma, vem sendo oferecida em grande parte das escolas brasileiras. (INEP, 2007, p.11)

Essa concepção do significado do termo alimentação, já é percebida nos municípios estudados, porém conforme a realidade detectada, a alimentação escolar, algumas vezes é oferecida em forma de lanche.

A avaliação do Pnae, realizada em 2004 pelo Inep, apresenta resultados para o Maranhão que contribuem para o conhecimento da realidade maranhense e, em alguns aspectos, estão em concordância com os resultados dessa pesquisa.

No que se refere ao espaço de preparo, no Maranhão 68,9% dos estabelecimentos cadastrados, utilizam a cozinha a escola; o espaço mais utilizado para servir a alimentação é a sala de aula 54,4% em segundo lugar vem o uso do pátio da escola com 31,9%; a execução correta do cardápio foi registrada em 74,1% das escolas; dos que afirmaram a não execução correta do cardápio, 57,9% afirmou não possuir alimento necessário; quanto ao local adequado para o armazenamento da alimentação, 59,3% das escolas, responderam possuir o local adequado<sup>33</sup>, e 39,2% informou que a alimentação é preparada por auxiliar de serviços gerais. Em 34% o preparo é feito por merendeiras.

Assim, as análises das categorias infraestrutura e alimentação escolar, apresentam avanços, porém refletem a realidade do estado possuidor do menor índice de desenvolvimento municipal (IDH-M) do Brasil, conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano- PNUD, 2000.

---

<sup>33</sup> Em nível nacional, a pesquisa do Inep para esse caso é de 77,5% como possuidora de local adequado, mas em estados do Norte (RO, PA e AC) e Maranhão, no Nordeste, 40% não possuem condicionamento adequado. Nota-se que no Nordeste somente o Maranhão é citado.

## 6 CONCLUSÃO

Procurando explicar sobre a aplicação de recursos públicos no setor educacional nos Municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, esse estudo foi realizado com o objetivo principal de analisar as consequências das emancipações desses Municípios no referido setor. Os atuais Municípios de Cidelândia e São Pedro da Água Branca, localizados no Maranhão, originaram-se da compartimentação territorial do Município de Imperatriz (MA) nos anos de 1990, quando foram criados mais oitenta e um Municípios em todo o estado sendo, setenta e nove em 1994 e dois em 1995. Todos esses Municípios foram instalados em 1997, ano da posse dos primeiros prefeitos.

As fontes bibliográficas sobre os temas território, emancipações, descentralização e políticas públicas que formam o corpo teórico desse trabalho revelaram o quanto o entendimento do tema Município é determinado por contextos históricos, econômicos e políticos.

Diante da variedade de elementos para a compreensão do município, no que diz respeito às emancipações, buscou-se por optar pelo estudo do caso da aplicação de recursos públicos na educação. O trabalho de campo foi feito em dois períodos diferentes 1998 e 2008, o que permitiu que se comparasse sobre a realidade dos municípios em seus primeiros anos de emancipações e dez anos depois.

Em decorrência das informações fornecidas pelo questionário e com informações de dois períodos, organizamos as análises a partir da realidade de três categorias: formação de professores, infraestrutura e alimentação escolar, na tentativa de não realizarmos uma análise com a simples quantificação identificada dos recursos aplicados. Dessa forma, o trabalho de campo nos colocou um novo desafio: a busca por referências bibliográficas, a fim de fundamentarmos sobre as categorias selecionadas.

Como já mencionado, nesse trabalho, a questão que orientou a pesquisa, foi: se existe influência na organização do setor educacional de Cidelândia e São Pedro da Água Branca com a aplicação de recursos públicos a partir de suas emancipações e que contribuíram para a organização do Maranhão, manteve-se presente durante a realização da mesma. Os resultados, entretanto, apontaram, por

um lado, para situações negativas à melhoria da educação que ocorreram principalmente em espaços municipalizados. Por outro lado, apontou que algumas melhorias ocorreram em função do espaço ter sido emancipado, além de que, de um modo geral, a realidade atual da educação na área objeto de estudo estar em consonância com os acontecimentos em nível nacional.

A pesquisa de campo revelou para a categoria formação de professores que houve um significativo aumento de professores com formação superior em todos os três espaços estudados. Mesmo com os comentários já observados sobre as condições dessas formações nesse trabalho, em comparação com Petrolina, Cidelândia e São Pedro da Água Branca destacam-se por apresentarem suas formações em IES, que possuem projetos específicos ao atendimento das necessidades municipais (nível de ensino, disciplina e administração escolar e horário de funcionamento), terem maior qualidade e serem reconhecidas pelo MEC.

As emancipações de Cidelândia e São Pedro da Água Branca permitiram a realização de convênios que usassem os recursos do FUNDEF e FUNDEB para a realização da formação de seus professores. O que não foi detectado em Imperatriz que favorecesse o Distrito de Petrolina. Nessa localidade, os próprios professores buscaram realizar suas formações em institutos de legalidade duvidosa, mas compatíveis com seus salários e com suas cargas de trabalho.

Outro aspecto relevante à formação de professores diz respeito ao não acompanhamento pela Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz, o que influenciou na habilitação dos professores para os níveis específicos de ensino. Conforme mencionado na análise, professores com formação em Pedagogia lecionavam em todas as disciplinas do Ensino Médio. Uma conclusão para essa realidade é que em Petrolina não existe escola do Ensino Médio, fato que não justifica a abertura de vagas para concursos por disciplina, incorrendo nessa realidade. Diante do exposto para essa categoria podemos concluir que as emancipações favoreceram a quantidade e qualidade das formações.

Quanto às categorias infraestrutura e alimentação escolar, foram observados alguns traços comuns entre os três espaços estudados:

- presença de esgotamento por fossa séptica em todas as escolas em função da infraestrutura geral de Cidelândia, São Pedro da Água Branca e Petrolina;



- todas as escolas construídas com alvenaria e cobertura de telha de cerâmica;
- poucas mudanças nos espaços administrativos;
- inadequados espaços nas escolas para a prática de esportes, exceção para Cidelândia que construiu um ginásio de esportes;
- uso de bebedouros em substituição aos filtros de barros e panelas;
- significativa melhora na qualidade da alimentação escolar, todos afirmaram a presença de nutricionista, porém ainda com registro de falhas na quantidade suficiente.
- Existência de Colegiados e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Registre-se, no entanto, que em Cidelândia e São Pedro ocorre a centralização dos recursos da merenda diferentemente de Imperatriz, onde já ocorre a descentralização.

As categorias alimentação escolar e infraestrutura por meio da construção de escolas são ainda vitrines dos desvios de recursos públicos. Esse fato foi observado no Município de São Pedro da Água Branca, quando em 2009 centenas de estudantes ficaram sem merenda devido à não-aprovação das prestações de contas dos recursos para a alimentação escolar.

Esse contexto reflete que, em Municípios pequenos, os mecanismos de controle constituem-se na maioria dos casos em apenas elementos cartoriais, para o cumprimento das exigências legais. Nesse caso observamos que ser município muitas vezes favorece certos desvios.

Recentemente, essa região do Maranhão foi objeto de investigação da Polícia Federal, conhecida como operação “Rapina IV” de 2009, que buscou investigar práticas fraudulentas com prejuízo de R\$ 14 milhões para os cofres públicos. São Pedro da Água Branca é um dos Municípios investigados. Em 2007, o gestor utilizou “nota fria” de empresa “de fachada”, no valor de R\$ 50. 335,28 para comprovar a construção de uma escola já construída e paga em 2006, conforme placa comemorativa.

São muitas as ações em nível nacional que interferem na realidade da educação. As definições de metas para a educação como: a ampliação da base de cobertura pelo FUNDEB, o compromisso todos pela educação, que é uma adesão

da sociedade civil organizada oficializado por decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, busca um maior envolvimento e compromisso pela educação.

Esse compromisso, por um lado, realiza ações por meio dos programas Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Programa de Desenvolvimento da Educação/ Escola (PDE- escola), Programa de Ações Articuladas (PAR). Essas políticas, por outro lado não surtem efeitos quando encontram realidades nas quais não existe uma base de implementação e sustentação, a saber: ausência de um corpo técnico, descontinuidade administrativa, inexistência do Conselho Municipal de Educação, fragilidade dos Conselhos de monitoramento e fiscalização, como em Cidelândia e São Pedro da Água Branca.

A existência da municipalidade em alguns casos provocou a instalação de serviços educacionais como do Ensino Médio que passou a existir com as emancipações. Ocorreu, diferentemente, o fechamento temporário (em 2010) de extensões em Distritos, como Coquelândia, Petrolina, Vila Conceição e Olho d'Água dos Martins pertencentes ao Município de Imperatriz, do mesmo nível de ensino em função das mudanças proporcionadas com a mudança de governo.

Essas descrições evidenciam que, às vezes como no caso do fechamento das extensões de Ensino Médio, a ausência de um poder local com capacidade de barganha, como dos prefeitos reflete nos serviços coletivos, por outro lado, mesmo com orientações do Governo Federal, decretos e leis, mesmo sendo Município alguns espaços não apresentam indicadores positivos.

Assim, o estudo revelou a existência de uma realidade contraditória com apresentação de melhorias conquistadas com as emancipações como a realização de concursos, elaboração de planos de cargos e carreiras, implantação de políticas nacionais assim como desvio de verbas, ausência do Conselho Municipal de Educação e incapacidade de uso de recursos liberados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Lígia. (Org.) **Tópicos de Economia Paulista**. São Paulo: Fundap, 2007, p. 13-31. 1v.

AFFONSO, Rui. A Crise da Federação no Brasil. **Ensaio, FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p.321-337,1994. Disponível em:  
<(revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/1704/2071).>. Acesso em: 14 abr. 2009.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo - ANPOCS, v.10, n. 28, p.88-108, 1995.

ARRETCHE, Martha T. da Silva. Mitos da descentralização. mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **RBSC**, São Paulo, v.14, n. 31, p. 44-66, 1996. São Paulo. Disponível em:<(http://WWW.anposc.org.br/porta/publicações/rbcs\_00\_31/rbcs31\_03.htm)> Acesso em: 17 abr. 2009.

AYRES, É . O. J. **Processo e política atual de desmembramento municipal no Maranhão**. 2001. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BECKER, Berta K. Fronteira e Urbanização Repensada. In: BECKER, Berta K: MIRANDA, Maria Helena; MACHADO, Lia Osório. **Fronteira Econômica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora da UNB; Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990. p.131 – 144.

\_\_\_\_\_. **Amazônia:** mudanças estruturais e urbanização. In: GONÇALVES, Maria Flora et al. Regiões e cidades nas regiões. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003. p.651- 656.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** FERNANDES, Marcos Antonio Oliveira. 15 ed. São Paulo: Rideel, 2009 (Coleção de leis Rideel. Série compacta).

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9. 394/96).** 9.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

\_\_\_\_\_. Controladoria – Geral da União. **Fundeb – Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil.** Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/mec/index.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Interior. **PRODIAT – Plano de desenvolvimento da área-programa de Imperatriz.** Brasília, DF, 1985.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual de instalação e operação sistema ISE.** Brasília: DF: Mec, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/mec/index.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) censo escolar 2004.** Brasília: DF: Mec, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

Brasília, DF: IPEA, 2008. p.13-52. <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 7 mar. 2009.

CANEDO, Eneida Vieira da Silva Ostria de. **Organização do Espaço Agrário Maranhense até os anos 80:** a distribuição da terra e atividades agrícolas. São Luís: Nortetul, 1993.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política:** território, escalas de ação e instituições. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. Controladoria – Geral da União. **Fundeb – Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** Brasília, DF, 2008.

. **O Município brasileiro em debate:** algumas reflexões sobre diferenças territoriais e participação. Disponível em: < HTTP://WWW.ie.ufrj.br>. Acesso em 20 nov. 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil:** trajetórias dos gastos e das matrículas. Brasília, DF: 2008. (Textos para discussão, n. 1352). <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2009.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Impacto da Implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo, FUNDAP; Cortez, 1999, p. 111 – 121.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **A Fragmentação do território em unidades político-administrativas:** análises da criação de municípios no Estado do Paraná. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

\_\_\_\_\_. **Território e criação de municípios no Brasil:** uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210f. Tese. (Dourado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

DINIZ FILHO, L. L. Desigualdades regionais e conflitos federativos no Brasil. A “guerra fiscal” entre estados no contexto da integração competitiva. **RA´EGA**, Curitiba, n. 2, v.2, p.125-139, 1998.

EMANCIPAR. In: LAROUSSE. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Ática, 2001, p.342.

FARIAS , Jorge Roberto Barbosa de. **Cidelândia frente e verso**: reflexos da emancipação sobre as atividades econômicas e a qualidade de vida dos habitantes do município. Monografia (Graduação em Geografia). Universidade Estadual do Maranhão, 2005.

FEITOSA, Antônio Cordeiro; TROVÃO, José Ribamar. **Atlas Escolar do Maranhão: Espaço Geo-histórico e Cultural**. João Pessoa: Grafset, 2006

FERRAZ, Siney. **O movimento camponês no Bico do Papagaio**: sete barracas em busca de um elo. Imperatriz: Ética, 2000.

FERREIRA, Benedita. **As relações cidade/campo no vale do Tocantins**: O caso de Imperatriz no Maranhão. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 1995.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educ. Soc.**, Campinas, v.. 23, n. 80, set. 2002, Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 fev. 2010.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiteritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **A evolução do município no Brasil: conceituação e gênese**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 6 out. 2009.

LÖWEN SAHR, Cecilian Luiza; SAHR, Wolf-Dietrich. Territórios – Faxinais – Espaços: A problemática “espaço/ território” na formação social brasileira. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Território e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 143 – 173.

MACHADO, Lia Osório. Urbanização e Migração na Amazônia Legal: Sugestão para uma abordagem Geopolítica. In: BECKER, Berta K; MIRANDA, Maria Helena; MACHADO, Lia Osório. **Fronteira Econômica**: questões sobre a gestão do território. Brasília: Editora da UNB; Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990. p.107 - 113.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: ALBUQUERQUE, Carlos Wagner, CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata, MOTA, Aroudo, PIANCASTELLI, Marcelo (Org.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília, DF: IPEA, 2008. p.13-52. <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 7 mar. 2009.

MARANHÃO, **Constituição do Estado do Maranhão**. São Luís, Assembléia Legislativa, 2003.

MESQUITA, B. A; TAVARES, J. C; SILVA, R. dos S. Diagnóstico e monitoramento sócio - econômico de localidades influenciadas direta ou indiretamente pela atuação da empresa de florestamento CELMAR. **Relatório Técnico**, São Luís: UFMA, 1998. 171p.

MUSCARÀ, Luca. A Heurística de Jean Gottmann: um dispositivo Psicossomático. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Território e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 37 – 56.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. **Descentralização e federalismo fiscal**: um estudo de caso dos Municípios do Rio de Janeiro. 2007. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro IE/UFRJ, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Território e Sociedade: Entrevista com Milton Santos. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Berta, et al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: 3 ed. Lamparina, 2007, p. 13- 21.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Território e territorialidades**: teorias, processos e conflitos.. São Paulo, Expressão Popular, 2009.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental**: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília, DF: INEP, 2007. (Texto para discussão, n. 1267). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

SILVA, João Márcio Palheta. Reestruturação sócio-espacial e gestão do poder local: o uso do território em Carajás. In: TRINDADE JR. Saint-Clair Cordeiro da; ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.). **Cidade e Empresa na Amazônia**: gestão do território e desenvolvimento local. Belém: Paka-Tatu, 2002, p. 171- 191.



SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O impacto da infra-estrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005**. Brasília, DF: MEC, INEP, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 7 jan.. 2010.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96 **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 10 ed. Rio de Janeiro, Bertrand, 2007, p. 77-116.

\_\_\_\_\_. "Território" da Divergência (e da confusão): Em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo, Expressão Popular, 2009, p. 57- 72.

TOBAR, Frederico, **O Conceito de descentralização: usos e abusos. planejamento e políticas públicas**. São Paulo, n.5, p. 31-51. Disponível em <<http://www.fredericotobar.com.ar/pdf/>>. Acesso em 20 abr. 2009.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a constituição de 1988. **RBCS**, v. 17, n. 48, fev.2002. Disponível em: <<http://ufpr.br/>>. Acesso 12 fev.2010.

VITTE, C de C. S. A. A crise do federalismo brasileiro. **RA´EGA**, Curitiba, n. 3, v.3, p.173-186, 1999.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. **Boletim Estatístico da Universidade Estadual do Maranhão**. São Luís, PROGAE, v 5, n. 5, jan./dez. 2000UEMA/PROPLA, 2000.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - Questionário para a direção das escolas

---

### 001 - CONTROLE

---

- 1 - código do município (                      )  
 - código da localidade (                      )

---

### 002 - INFRA-ESTRUTURA EDUCACIONAL

---

1 - Nome da escola:

---

2 - Dependência administrativa:

- (1) federal
  - (2) estadual
  - (3) municipal
  - (4) particular
  - (5) cooperativa
  - (6) comunitária
  - (7) outros (especificar)
- 

3 - Turnos de funcionamento

- (1) matutino
- (2) vespertino
- (3) noturno

### INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO

4 - Ha pré-escola na localidade?

- (1) sim
- (2) não

5 - Quais as séries do primeiro grau que há na escola? Qual o número de turmas por série?

- (1) 1º ano (              )
- (2) 2º ano (              )
- (3) 3º ano (              )
- (4) 4º ano (              )
- (5) 5º ano (              )
- (6) 6º ano (              )

(7) 7º ano (      )  
 (8) 8º ano (      )

6 - Quais as séries do Ensino Médio que há na escola? Qual o número de turmas por série?

( 1 ) 1º ano (      )  
 ( 2 ) 2º ano (      )  
 ( 3 ) 3º ano (      )

7 - Séries que a escola dispõe; número de alunos matriculados no início do ano por série e número de alunos que terminam o ano letivo por série.

SÉRIES	Nº DE ALUNOS NO INÍCIO	Nº DE ALUNOS NO FINAL
<b>Pré-escolar</b>		
1º ano		
2º ano		
3º ano		
4º ano		
5º ano		
6º ano		
7º ano		
8º ano		
9º ano		
1º ano		
2º ano		
3º ano		
Supletivo do 1º grau		
Supletivo do 2º grau		
Alfabetização p/ adultos		

### RENDIMENTO ESCOLAR/EVASÃO - 1997

#### ENSINO PRÉ-ESCOLAR

Série	transferidos	evasão	reprovação	aprovação	TOTAL
1					
<b>TOTAL</b>					

#### ENSINO FUNDAMENTAL (do 1º ano ao 8º ano do E. Fundamental)

Série	transferidos	evasão	reprovação	aprovação	TOTAL
1º					
2º					

3 <sup>o</sup>					
4 <sup>o</sup>					
5 <sup>o</sup>					
6 <sup>o</sup>					
7 <sup>o</sup>					
8 <sup>o</sup>					
<b>TOTAL</b>					

**ENSINO MÉDIO (do 1º ano ao 3º ano)**

Série	transferidos	evasão	reprovação	aprovação	TOTAL
1º					
2º					
3º					
<b>TOTAL</b>					

**ENSINO SUPLETIVO (do Fundamental e Médio)**

Série	transferidos	evasão	reprovação	aprovação	TOTAL
5ª					
6ª					
7ª					
8ª					
1º					
2º					
3º					
<b>TOTAL</b>					

**ALFABETIZAÇÃO PARA ADULTOS (da 1ª ao 4ª Série do E. fundamental)**

Série	transferidos	evasão	reprovação	aprovação	TOTAL
1ª					
2ª					
3ª					
4ª					
<b>TOTAL</b>					

**INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HUMANOS****PESSOAL DOCENTE EM EXERCÍCIO NA ESCOLA**

Nº DE ORDEM	NOME	CARGO	SÉRIE QUE ENSINA	FORMAÇÃO DO PROF.	SALÁRIO VALOR	SALÁRIO ORIGEM

**FORMAÇÃO DO PROFESSOR:**

- 1 - FUNDAMENTAL MENOR INCOMPLETO
- 2 - FUNDAMENTAL MENOR COMPLETO
- 3 - FUNDAMENTAL MAIOR INCOMPLETO
- 4 - FUNDAMENTAL MAIOR COMPLETO
- 5 - MÉDIO - FORMAÇÃO MAGISTÉRIO INCOMPLETO
- 6 - MÉDIO - FORMAÇÃO MAGISTÉRIO COMPLETO
- 7 - MÉDIO- OUTRA FORMAÇÃO
- 8 – 3º GRAU - LICENCIATURA INCOMPLETA
- 9 – 3º GRAU - LICENCIATURA COMPLETA
- 10 – 3º GRAU - COMPLETO SEM LICENCIATURA
- 11 - ESTUDOS ADICIONAIS

**PESSOAL ADMINISTRATIVO E DE APOIO EM EXERCÍCIO NA ESCOLA**

Nº DE ORDEM	NOME	CARGO	FUNÇÃO QUE ASSUME	GRAU DE INSTRUÇÃO	SALÁRIO VALOR	SALÁRIO ORIGEM

**INFORMAÇÕES SOBRE O PRÉDIO**

5 - Ano de construção: (            )

6 - Ano da última reforma (            )

7 - Situação do prédio:

- (1) próprio
- (2) alugado
- (3) cedido
- (4) casa do professor
- (5) outros (especificar)

8 - Paredes:

- (1) alvenaria com reboco
- (2) alvenaria sem reboco
- (3) taipa não revestida
- (4) taipa revestida
- (5) madeira aparelhada
- (6) madeira aproveitada
- (7) palha

- (8) lona
  - (9) outros (especificar)
- 

9 - Piso:

- (1) madeira aparelhada
  - (2) madeira aproveitada
  - (3) cerâmica
  - (4) cimento
  - (5) barro batido
  - (6) outros (especificar)
- 

10 - Teto:

- (1) laje de concreto com telha cerâmica
  - (2) laje de concreto sem telha cerâmica
  - (3) laje de concreto com telha de amianto (brasilite)
  - (4) laje de concreto com telha de fibra
  - (5) zinco
  - (6) madeira aparelhada
  - (7) madeira aproveitada
  - (8) telha de cerâmica
  - (9) telha brasilite
  - (10) outras (especificar)
- 
- 

11 - Após observar as condições de limpeza do prédio da escola, atribua os conceitos:

1 = **BOM**; 2 = **REGULAR** e 3 = **PRECÁRIO** para:

- (     ) aspectos gerais do prédio
- (     ) salas de aula
- (     ) cozinha
- (     ) cantina
- (     ) banheiros

12 - Número de dependências existentes:

	Quantidade
(1) salas de aula	(     )
( 2 ) sala do diretor	(     )
(3) sala de professores	(     )

- |                            |   |   |
|----------------------------|---|---|
| (4) secretaria             | ( | ) |
| (5) biblioteca             | ( | ) |
| (6) cantina                | ( | ) |
| (7) banheiro               | ( | ) |
| (8) sala de vídeo          | ( | ) |
| (9) sala de reunião        | ( | ) |
| (10) sala de grêmio        | ( | ) |
| (11) pátio coberto         | ( | ) |
| (12) pátio descoberto      | ( | ) |
| (13) quadra poli-esportiva | ( | ) |
| (14) oficina               | ( | ) |
| (15) despensa              | ( | ) |
| (16) cozinha               | ( | ) |
| (17) auditório             | ( | ) |
| (18) laboratório           | ( | ) |
| (19) outros (especificar)  |   |   |

---



---

**OBS:**

---



---

13 - Indicar os tipos de reformas, se necessárias, qualificando-as em parcial ou total:

NECESSIDADE DE REFORMAS	PARCIAL	TOTAL
Instalações Hidráulicas		
Instalações Elétricas		
Instalações Sanitárias		
Paredes		
Piso		
Teto		
Esquadrias		
Outros (especificar nas observações)		

**OBS:**

---



---



14 - Sob o aspecto legal a escola é:

- (1) reconhecida oficialmente pela secretaria de educação
  - (2) não reconhecida; com processo de reconhecimento em andamento
  - (3) não reconhecida; não há processo de reconhecimento em andamento
  - (4) apenas autorizada a funcionar
  - (5) leiga
  - (6) outros (especificar)
- 
- 

15 - Quais as fontes dos recursos financeiros da escola?

- (1) a União
  - (2) o Estado
  - (3) o Município
  - (4) a comunidade
  - (5) a Igreja
  - (6) mensalidade dos alunos
  - (7) organizações não governamentais (ONG'S)
  - (8) outros (especificar)
- 
- 

16 - Existe área no terreno da escola pra ampliação do prédio?

- (1) sim
- (2) não

### **RECURSOS DIDÁTICOS PEDAGÓGICOS**

17 - A escola realiza planejamento didático?

- (1) sim
- (2) não

18 - Caso afirmativo, indicar quem coordena o planejamento didático:

- (1) professor
  - (2) supervisor
  - (3) diretor
  - (4) outros (especificar)
- 

19 - Indicar a periodicidade do planejamento:

- (1) semanal

- (2) quinzenal
  - (3) mensal
  - (4) bimestral
  - (5) outros (especificar)
- 

20 - Distribuição do Livro Didático:

- (1) regular
- (2) irregular
- (3) não recebe

21 - Assinalar os aspectos que expressam as dificuldades da escola quanto à utilização do Livro Didático:

- (1) insuficiência de exemplares
  - (2) inadequação dos conteúdos do Livro Didático quanto à realidade do aluno
  - (3) ausência de acompanhamento e avaliação quanto à utilização do Livro Didático
  - (4) o professor não recebe o Livro Didático
  - (5) o Plano de Ensino não foi elaborado com base no Livro Didático
  - (6) o material não é descartável
  - (7) outros (especificar)
- 

22 - Período de recebimento do Livro Didático na escola:

- (1) início do ano letivo
- (2) final do primeiro semestre
- (3) final do ano letivo
- (4) indefinido

23 - Séries contempladas com o Livro Didático:

- (1) pré-escolar
- (2) 1º ano
- (3) 2º ano
- (4) 3º ano
- (5) 4º ano
- (6) 5º ano
- (7) 6º ano
- (8) 7º ano
- (9) 8º ano
- (10) 1º ano
- (11) 2º ano
- (12) 3º ano
- (13) supletivo do Fundamental
- (14) supletivo do Médio
- (15) alfabetização de adultos

24 - Distribuição da merenda escolar:

- (1) regular
- (2) irregular
- (3) não recebe

25 - Assinalar os aspectos que expressam as dificuldades da escola quanto a distribuição da merenda escolar:

- (1) quantidade insuficiente
- (2) inadequação do cardápio
- (3) insuficiência de funcionários para o preparo dos alimentos
- (4) instalações inadequadas para a guarda e conservação de gên. alimentícios
- (5) falta de segurança no prédio para a guarda de gêneros alimentícios
- (6) falta de utensílios para preparar os alimentos
- (7) outros (especificar)

26 - Mobiliário e equipamentos (preencher o quadro, indicando as quantidades e estado de conservação do mobiliário e equipamento existente na escola)

DISCRIMINAÇÃO	QUANT. EXISTENTE	ESTAD O	DE	CONSERVAÇÃ O	QUANT. NECESSÁ RIA
		RUIM	BOM	REGULAR	
Carteira					
Armários					
Mesa p/ professor					
Cadeira p/ professor					
Mesa p/ funcionário					
Cadeira p/ funcionário					
Arquivo					
Máquina de escrever					
Bebedouro					
Fogão					
Botijão de gás					
Mimeógrafo					
Retroprojektor					
Antena parabólica					
TV					
Vídeo					
Freenzer					
Geladeira					
Ar-condicionado					
Outros (especificar)					

**OBS:**

---

---

---

27 - Origem da água da escola:

- (1) açude
- (2) rio
- (3) riacho
- (4) poço
- (5) cacimba
- (6) lagoa
- (7) outros (especificar)

---

28 - O abastecimento de água é?

- (1) encanado
- (2) caminhão
- (3) animal
- (4) balde
- (5) outros (especificar)

---

29 - A água usada para o consumo na escola é tratada?

- (1) sim
- (2) não
- (3) não sabe

30 - O esgotamento sanitário da escola é feito através de: (destino dos dejetos)

- (1) rede geral
- (2) fossa séptica
- (3) fossa rudimentar

### **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

31 - Há Conselho Colegiado de Pais e Mestres na escola?

- (1) sim
- (2) não

32 - Assinale a(s) forma(s) de participação da comunidade na escola, não deixando de especificar o campo outro(s):

- (1) na apresentação de proposta para resolver os problemas na escola
  - (2) tomada de decisão
  - (3) reuniões de pais e mestres
  - (4) comemorações cívicas e outras festividades
  - (5) prestações de serviços (mutirão)
  - (6) doação de materiais para a conservação do prédio
  - (7) eleições para o colegiado
  - (8) eleições para a diretoria
  - (9) outros (especificar)
- 

33 - Qual o sistema de avaliação discente predominante?

- (1) aplicação de testes e provas
  - (2) trabalho individual
  - (3) trabalho coletivo
  - (4) outros (especificar)
- 

34 - Há algum sistema de avaliação docente?

- (1) sim
- (2) não

36 - Caso exista, descreva a sistemática:

---

36 - Após observar a organização administrativa da escola, atribua os conceitos:  
1 = **BOM**; 2 = **REGULAR** e 3 = **PRECÁRIO** para:

- (     ) arquivos para guardar documentos de alunos
- (     ) arquivos para guardar documentos de funcionários
- (     ) arquivos para guardar material didático/pedagógico
- (     ) distribuição e utilização das dependências
- (     ) guarda e conservação dos gêneros alimentícios
- (     ) controle do funcionamento do almoxarifado

**RESPONSÁVEL PELO PREENCHIMENTO**

---

DATA \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

HORA \_\_\_\_\_:

## APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista

1) Existia um grupo à frente da emancipação de São Pedro?

---

2) Cidelândia/São Pedro tinham condições de se emancipar?

---

3) Quais os indicadores que favoreceram a luta pela emancipação?

---

4) Quais os indicadores que favoreceram a luta pela emancipação?

---

5) Qual foi a sua participação no processo de emancipação?

---

6) Houve campanha de conscientização junto a população sobre a emancipação antes do plebiscito?

---

7) O primeiro prefeito eleito teve participação direta no processo de emancipação?

---

8) A Companhia Vale do Rio Doce e CELMAR tiveram alguma participação na emancipações

## ANEXOS

## ANEXO A- Relação dos municípios maranhenses

ACAILANDIA  
AFONSO CUNHA  
AGUA DOCE DO MARANHAO  
ALCANTARA  
ALDEIAS ALTAS  
ALTAMIRA DO MARANHAO  
ALTO ALEGRE DO MARANHAO  
ALTO ALEGRE DO PINDARE  
ALTO PARNAIBA  
AMAPA DO MARANHAO  
AMARANTE DO MARANHAO  
ANAJATUBA  
ANAPURUS  
APICUM-ACU  
ARAGUANA  
ARAIOSES  
ARAME  
ARARI  
AXIXA  
BACABAL  
BACABEIRA  
BACURI  
BACURITUBA  
BALSAS  
BARAO DE GRAJAU  
BARRA DO CORDA  
BARREIRINHAS  
BELA VISTA DO MARANHAO  
BELAGUA  
BENEDITO LEITE  
BEQUIMAO  
BERNARDO DO MEARIM  
BOA VISTA DO GURUPI  
BOM JARDIM  
BOM JESUS DAS SELVAS  
BOM LUGAR  
BREJO DE AREIA  
BREJO  
BURITI BRAVO  
BURITI  
BURITICUPU  
BURITIRAMA  
CACHOEIRA GRANDE  
CAJAPIO  
CAJARI  
CAMPESTRE DO MARANHAO



CANDIDO MENDES  
CANTANHEDE  
CAPINZAL DO NORTE  
CAROLINA  
CARUTAPERA  
CAXIAS  
CEDRAL  
CENTRAL DO MARANHAO  
CENTRO NOVO DO MARANHAO  
CENTRO DO GUILHERME  
CHAPADINHA  
CIDELANDIA  
CODO  
COELHO NETO  
COLINAS  
CONCEICAO DO LAGO-ACU  
COROATA  
CURURUPU  
DAVINOPOLIS  
DOM PEDRO  
DUQUE BACELAR  
ESPERANTINOPOLIS  
ESTREITO  
FEIRA NOVA DO MARANHAO  
FERNANDO FALCAO  
FORMOSA DA SERRA NEGRA  
FORTALEZA DOS NOGUEIRAS  
FORTUNA  
GODOFREDO VIANA  
GONCALVES DIAS  
GOVERNADOR ARCHER  
GOVERNADOR EDISON LOBAO  
GOVERNADOR EUGENIO BARROS  
GOVERNADOR LUIZ ROCHA  
GOVERNADOR NEWTON BELLO  
GOVERNADOR NUNES FREIRE  
GRACA ARANHA  
GRAJAU  
GUIMARAES  
HUMBERTO DE CAMPOS  
ICATU  
IGARAPE GRANDE  
IGARAPE DO MEIO  
IMPERATRIZ  
ITAIPAVA DO GRAJAU  
ITAPECURU MIRIM  
ITINGA DO MARANHAO  
JATOBA  
JENIPAPO DOS VIEIRAS  
JOAO LISBOA

JOSELANDIA  
JUNCO DO MARANHAO  
LAGO VERDE  
LAGO DA PEDRA  
LAGO DO JUNCO  
LAGOA GRANDE DO MARANHAO  
LAGOA DO MATO  
LAGOA DOS RODRIGUES  
LAJEADO NOVO  
LIMA CAMPOS  
LORETO  
LUIS DOMINGUES  
MAGALHAES DE ALMEIDA  
MARACACUME  
MARAJA DO SENA  
MARANHAOZINHO  
MATA ROMA  
MATINHA  
MATOES DO NORTE  
MATOES  
MILAGRES DO MARANHAO  
MIRADOR  
MIRANDA DO NORTE  
MIRINZAL  
MONCAO  
MONTES ALTOS  
MORROS  
NINA RODRIGUES  
NOVA COLINAS  
NOVA IORQUE  
NOVA OLINDA DO MARANHAO  
OLHO D'AGUA DAS CUNHAS  
OLINDA NOVA DO MARANHAO  
PACO DO LUMIAR  
PALMEIRANDIA  
PARAIBANO  
PARNARAMA  
PASSAGEM FRANCA  
PASTOS BONS  
PAULINO NEVES  
PAULO RAMOS  
PEDREIRAS  
PEDRO DO ROSARIO  
PENALVA  
PERI MIRIM  
PERITORO  
PINDARE MIRIM  
PINHEIRO  
PIO XII  
PIRAPEMAS

POCAO DE PEDRAS  
PORTO FRANCO  
PORTO RICO DO MARANHAO  
PRESIDENTE DUTRA  
PRESIDENTE JUSCELINO  
PRESIDENTE MEDICI  
PRESIDENTE SARNEY  
PRESIDENTE VARGAS  
PRIMEIRA CRUZ  
RAPOSA  
RIACHAO  
RIBAMAR FIQUENE  
ROSARIO  
SAMBAIBA  
SANTA FILOMENA DO MARANHAO  
SANTA HELENA  
SANTA INES  
SANTA LUZIA DO PARUA  
SANTA LUZIA  
SANTA QUITERIA DO MARANHAO  
SANTA RITA  
SANTANA DO MARANHAO  
SANTO AMARO DO MARANHAO  
SANTO ANTONIO DOS LOPES  
SAO BENEDITO DO RIO PRETO  
SAO BENTO  
SAO BERNARDO  
SAO DOMINGOS DO AZEITAO  
SAO DOMINGOS DO MARANHAO  
SAO FELIX DE BALSAS  
SAO FRANCISCO DO BREJAO  
SAO FRANCISCO DO MARANHAO  
SAO JOAO BATISTA  
SAO JOAO DO CARU  
SAO JOAO DO PARAISO  
SAO JOAO DO SOTER  
SAO JOAO DOS PATOS  
SAO JOSE DE RIBAMAR  
SAO JOSE DOS BASILIOS  
SAO LUIS GONZAGA DO MARANHAO  
SAO LUIS  
SAO MATEUS DO MARANHAO  
SAO PEDRO DA AGUA BRANCA  
SAO PEDRO DOS CRENTES  
SAO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS  
SAO RAIMUNDO DO DOCA BEZERRA  
SAO ROBERTO  
SAO VICENTE FERRER  
SATUBINHA  
SENADOR ALEXANDRE COSTA

SENADOR LA ROCQUE  
SERRANO DO MARANHÃO  
SÍTIO NOVO  
SUCUPIRA DO NORTE  
SUCUPIRA DO RIACHÃO  
TASSO FRAGOSO  
TIMBIRAS  
TIMON  
TRIZIDELA DO VALE  
TUFILÂNDIA  
TUNTUM  
TURIACU  
TURILÂNDIA  
TUTOIA  
URBANO SANTOS  
VARGEM GRANDE  
VIANA  
VILA NOVA DOS MARTÍRIOS  
VITÓRIA DO MEARIM  
VITORINO FREIRE  
ZE DOCA

---

Relação dos Municípios - Fonte: [IBGE/1998](#)

**RESULTADO DA CONSULTA .... SITUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE UMA SEDUC OU DE UM MUNICÍPIO ....**

**SISPCO-WEB**

PREFEITURA : SAO PEDRO DA AGUA BRANCA - MA									
SITUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS									
PDDE - PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA									
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APROVADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	EM DILIGÊNCIA	RECEBIDA	RECEBIDA	TCE INSTAURADA	NOTIFIC POR OMISSÃO
PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR									
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APROVADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	INADIMPLENTE	APROVADA	APROVADA	APROVADA	NOTIFIC POR OMISSÃO
PNAC - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR P/ CRECHE									
				2003	2004	2005	2006	2007	2008
				APROVADA	INADIMPLENTE	APROVADA	APROVADA	APROVADA	NOTIFIC POR OMISSÃO
PNATE - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSP DO ESCOLAR									
					2004	2005	2006	2007	2008
					INADIMPLENTE	INADIMPLENTE	TCE INSTAURADA	NÃO ATENDIDO	NÃO ATENDIDO
PEJA - PROGRAMA APOIO SIST ENSINO P/ ATENDIMENTO AO EJA									
					2004	2005	2006	2007	
					INADIMPLENTE	INADIMPLENTE	NOTIFIC POR OMISSÃO	NÃO ATENDIDO	
BRALF - PROGR. P/ ALFABET DE JOVENS E ADULTOS - TRANSF DIR									
					2004	2005	2006	2007	2008
					NÃO ATENDIDO	EM DILIGÊNCIA	TCE INSTAURADA	INADIMPLENTE	NÃO ATENDIDO
EJA - PROGRAMA DE APOIO P/ EDUC FUND DE JOVENS E ADULTOS									
		2001	2002	2003					
		APROVADA	NÃO ATENDIDO	APROVADA					
DADOS VÁLIDOS EM : 29 MARÇO 2010									


**RESULTADO DA CONSULTA :::: SITUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE UMA SEDUC OU DE UM MUNICÍPIO ::::**

**SISPCO-WEB**

PREFEITURA : CIDELÂNDIA - MA									
SITUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS									
PDDE - PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA									
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TCE INSTAURADA	TCE INSTAURADA	APROVADA	APROVADA	EM DILIGÊNCIA	EM ANÁLISE	RECEBIDA	RECEBIDA	RECEBIDA	EM ANÁLISE
PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR									
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TCE INSTAURADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	EM DILIGÊNCIA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	RECEBIDA
PNAC - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR P/ CRECHE									
				2003	2004	2005	2006	2007	2008
				APROVADA	EM DILIGÊNCIA	APROVADA	APROVADA	APROVADA	RECEBIDA
PNATE - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSP DO ESCOLAR									
					2004	2005	2006	2007	2008
					APROVADA	EM DILIGÊNCIA	APROVADA	EM DILIGÊNCIA	RECEBIDA
PEJA - PROGRAMA APOIO SIST ENSINO P/ ATENDIMENTO AO EJA									
					2004	2005	2006	2007	
					EM DILIGÊNCIA	RETORNO DE DILIGÊNCIA	RETORNO DE DILIGÊNCIA	NÃO ATENDIDO	
BRALF - PROGR. P/ ALFABET DE JOVENS E ADULTOS - TRANSF DIR									
					2004	2005	2006	2007	2008
					NÃO ATENDIDO	NÃO ATENDIDO	RECEBIDA	NÃO ATENDIDO	NÃO ATENDIDO
EJA - PROGRAMA DE APOIO P/ EDUC FUND DE JOVENS E ADULTOS									
		2001	2002	2003					
		NÃO ATENDIDO	APROVADA	EM DILIGÊNCIA					
PDDE/PME - PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA									
						2005	2006	2007	2008
						NÃO ATENDIDO	RECEBIDA	RECEBIDA	NÃO ATENDIDO
PDDE/PDE - ESCOLA - PLANO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - PDE									
								2007	2008
								NÃO ATENDIDO	RECEBIDA
DADOS VÁLIDOS EM : 29 MARÇO 2010									



## ANEXO D - Conselho da alimentação escolar de Cidelândia



**Fundo Nacional de  
Desenvolvimento da Educação**

Ministério  
da Educação

**CONSULTA ESPELHO DO CAE**

Ajuda

---

Espeelho do CAE ☐

**Dados do Conselho**

Endereço (rua, avenida ou praça)  
RUA MANOEL TRINDADE

Complemento do Endereço (andar, sala, etc)  Número  Bairro / Distrito

UF  Município  SN  VILA DAVI

CEP

CEP 65921000

Caixa Postal  DDD  Telefone  DDD  Fax  E-mail

99 35350057 99 35350386 semed.cidelandia@gmail.com

Data do Cadastro: 14/08/2001

**Ato de Criação do CAE**

Tipo de Amparo Legal  
LEI MUNICIPAL

Número  
071

Data de Assinatura  
26/07/2001

Data de Publicação  
26/07/2001

**Dados do Mandato**

Situação: DILIGENCIADO

**Ato de Regulamentação do CAE**

Tipo de Amparo Legal

Número

Data de Assinatura

Data de Publicação

Data Início: 28/08/2008

**Última Alteração do Ato de Criação do CAE**

Tipo de Amparo Legal

Número

Data de Assinatura

Data de Publicação

Data Fim:

Dados dos Membros					
	Nome	Cargo	Ato de Nomeação	Nº Ato	Data Início
T	ANTONIO IRIS GONÇALO	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
S	VICENTE PAULO DA SILVA FILHO	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	BELZANI FWERREIRA DE MELO MOURA	PRESIDENTE(A)	PORTARIA	100	28/08/2008
S	ZELIA ALVES DA SILVA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	EVANILDO ALVES DE LIMA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
S	FRANCISCA DAS CHAGAS DA COSTA SILVA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	MARIA DIOGO BARROS	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
S	JACIRA DA SILVA PEREIRA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	MARLENE ARAUJO COSTA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
S	WANES DE SOUSA PAIVA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	PAULO ALVES DE SOUSA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
S	MARIA APARECIDA REIS ALMEIDA	MEMBRO	PORTARIA	100	28/08/2008
T	VALMIR CORREIA DE REZENDE	VICE-PRESIDENTE(A)	PORTARIA	100	28/08/2008
S	LUIS DE OLIVEIRA	MEMBRO	PORTARIA	0100	28/08/2008


Legenda: T - Titular, S - Suplente

[Voltar](#)

☐ Imprimir



## ANEXO E - Conselho da alimentação escolar de Imperatriz



**Fundo Nacional de  
Desenvolvimento da Educação**

Ministério  
da Educação

**CONSULTA ESPELHO DO CAE**

Ajuda

Espelho do CAE ☐

**Dados do Conselho**

**Endereço (rua, avenida ou praça)**  
RUA RUI BARBOSA

**Complemento do Endereço (andar, sala, etc)** **Número** **Bairro / Distrito**  
201 CENTRO

**UF** **Município** **CEP**  
MA IMPERATRIZ 65900000

**Caixa Postal** **DDD** **Telefone** **DDD** **Fax** **E-mail**  
99 88141290 99 patriciafreit78@hotmail.com

**Data do Cadastro:** 18/04/2001

**Ato de Criação do CAE**

**Tipo de Amparo Legal**  
LEI MUNICIPAL

**Número**  
960

**Data de Assinatura**  
20/03/2001

**Data de Publicação**  
20/03/2001

**Dados do Mandato**

**Situação:** VENCIDO

**Ato de Regulamentação do CAE**

**Tipo de Amparo Legal**

**Número**

**Data de Assinatura**

**Data de Publicação**

**Data Início:** 20/10/2007

**Última Alteração do Ato de Criação do CAE**

**Tipo de Amparo Legal**

**Número**

**Data de Assinatura**

**Data de Publicação**

**Data Fim:** 20/10/2009

Dados dos Membros					
	Nome	Cargo	Ato de Nomeação	Nº Ato	Data Início
T	ELIENE DA CONCEIÇÃO COSTA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	RAIMUNDA DA SILVA SOUSA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	FABIO DOS SANTOS BARBOSA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	MARILENE PEREIRA MARINHO	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	JOSILENE DA SILVA CONCEIÇÃO	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	MARIA RITA LIMA VIEIRA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	MARIA DAS GRAÇAS FERREIRA SALANI	VICE-PRESIDENTE(A)	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	JAIDELICE DIAS BORGES LELES	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	MARIA DO ROSÁRIO SILVA RODRIGUES	PRESIDENTE(A)	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	RAIMUNDA DOS SANTOS MOTA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	SIMÃO VIEIRA MORAES NETO	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	ADONILDO MALTA SOUZA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
T	SIMONE COSTA SANTOS	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007
S	MARILENE CARVALHO DA SILVA	MEMBRO	PORTARIA	190/07	20/10/2007



## ANEXO F – Conselho da alimentação escolar de São Pedro da Água Branca

**FNDE** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Ministério da Educação

**CONSULTA ESPELHO DO CAE**

Ajuda

Espeelho do CAE ☐

**Dados do Conselho**

Endereço (rua, avenida ou praça)  
RUA PRESIDENTE GEISEL

Complemento do Endereço (andar, sala, etc) Número Bairro / Distrito  
691 CENTRO

UF Município CEP  
MA SAO PEDRO DA AGUA BRANCA 65920000

Caixa Postal DDD Telefone DDD Fax E-mail  
99 81381876 99 35714107 semedspab@yahoo.com.br

Data do Cadastro: 29/08/2001

**Ato de Criação do CAE** **Ato de Regulamentação do CAE** **Última Alteração do Ato de Criação do CAE**

Tipo de Amparo Legal Tipo de Amparo Legal Tipo de Amparo Legal  
LEI MUNICIPAL

Número Número Número  
063

Data de Assinatura Data de Assinatura Data de Assinatura  
20/11/2000

Data de Publicação Data de Publicação Data de Publicação  
20/11/2000

**Dados do Mandato**

Situação: VÁLIDO Data Início: 25/09/2009 Data Fim:

Dados dos Membros					
	Nome	Cargo	Ato de Nomeação	Nº Ato	Data Início
T	ELIEL ARAUJO VIEIRA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	LUIZ ANTONIO VIEIRA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	EMERSON ALVES DE SOUSA	VICE-PRESIDENTE(A)	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	MANOEL FERREIRA DA SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	EVANDRO TORRES DO VALE	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	FRANCISCO DE SOUSA SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	JORLEANDRO REIS E SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	ANTONIA LUSILENE SOUSA SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	MARIA DA PAIXÃO OLIVEIRA DA SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	IVANILDE FERNANDES SOUSA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	MARIA JÚLIA LIMA DE SOUSA	PRESIDENTE(A)	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	REGINALDO CARLOS SOARES	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
T	MARIVALDA OLIVEIRA MARTINS	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009
S	MANOEL DE MOURA SILVA	MEMBRO	DECRETO MUNICIPAL	10	25/09/2009



## ANEXO G – Escola L

